THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza
Albany, New York 12246-0001
United States of America

518 443 5124
fax - 518 443 5126

sunyidg@spo.rf.sunyedu

www.cid.sunyedu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF: IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress.*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework. A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

Prepared by

State University of New York
Center for International Development

Final Technical Report

Covering the period

August 15, 2002 – January 30, 2004

With funding from

The United States Agency for International Development
USAID/Peru

January 30, 2004

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

Developing Skills of the Peruvian Congress

I. Introduction

The USAID sponsored Developing Skills of the Peruvian Congress Project has been implemented by the Center for International Development of the State University of New York This is the final technical report for IQC AEP-I-807-00-00003-0 Task Order 807 and covers the entire life of the project: August 15, 2002 to January 30, 2004.

The purpose of this report is to provide a comprehensive review of proposed activities against actual project achievements since they contribute to the task order results. The information will follow the task order results framework since the results support USAID/Peru's overall legislative program, which aims at increasing transparency and access to information; the establishment of effective mechanisms of interaction between Congress, voters and interest groups; and increasing the capacity of Congress to fulfill its legislative and oversight responsibilities.

The report will also contain a section on lessons learned and on finances, management and administration. In addition, the final Interim Data Report may be found at the end of the technical narrative. A financial report will be sent to the USAID Mission in Peru covering the life of the project and listing all costs incurred in a spreadsheet form. It will be organized by the specific cost categories identified in SUNY's budget proposal.

II. Project Results and Achievements

The USAID-funded Developing Skills of the Peruvian Congress project served as a catalyst to develop and implement processes that make a difference in the way the Congress operates and functions. This report makes evident that the Developing Skills of the Peruvian Congress Project was a timely effort and that USAID/Peru money has been well spent and has made a difference.

Component A:
"Internal Institutional Reforms Are Adopted to Increase Transparency and Access to Information"

Expected Intermediate Result A-1:
Information on Congressional progress in adopting legislation that is part of the annual Congressional legislative agenda is compiled regularly and disseminated both within the Congress and to the public (Year 1).

The Annual Congressional Legislative Agenda (the Agenda) is a planning and decision-making tool that enables Congress to better perform its legislative function. The Agenda increases congressional ability to organize and prioritize its lawmaking task, serves as a compass for Members and generates a more transparent discussion and legislative development process during a session. Furthermore, it facilitates coordination with the Executive and produces bills that respond to national priorities.

Before SUNY's Efforts, starting in 2001, the Peruvian Congress began using the legislative congressional agenda to plan, prioritize the development of key legislation, and align it with the national agenda. The reports were prepared in MS Word format and were of restricted access. The Agenda was made available to the public in the congressional webpage in portable document format (PDF format) for read only access. The public did not have access to information on the progress in adopting legislation that was part of the Agenda.

SUNY proposed a comprehensive approach to organize, systematize and institutionalize the congressional legislative agenda development, tracking and dissemination process. The proposal included preparing an extensive study on the subject, drafting proposed rules reforms to modifying current procedures, and developing an information technology application to support tracking the implementation of the Agenda.

SUNY Achievements include:

1. Prepared a comprehensive study on the subject that gathered opinion from Members, legislative liaisons, congressional partisan and non-partisan staff, and the (USAID-funded) Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE);
2. Drafted comprehensive internal procedures to establish norms for the negotiation, development, implementation and dissemination of the Agenda;[1]
3. Designed and developed an information technology application to formulate the Agenda and track legislation being adopted that is part of the Agenda;
4. Drafted installation and user manuals for Agenda application. These manuals are available through the congressional intranet;
5. Trained congressional key staff on the Agenda system including the Chief Administrative Officer, the Parliamentary Director, the Chief of Staff for the Speaker, Agenda Director, party group staff, among others;
6. Trained selected Members on the use of the system; and
7. Conducted a train the trainer program organized with the Chief Administrative Officer for congressional staff of the Parliamentary Division and the Information Technology Division to prepare them to undertake the training of Members and staff themselves.

The Agenda application developed by SUNY was designed on an internet-friendly platform. This allows Congress to place the Agenda application on the congressional website and to provide civil society a tool to track the progress in adopting legislation that is part of the Agenda, hence increasing transparency and access to information not only within but also outside of Congress.

---

[1] The *Governing Council Agreement on Procedures for Formulation, Debate, Approval, Dissemination, and Tracking the Annual Legislative Congressional Agenda*. seeks to:

1. Regulate the formulation, debate, approval, dissemination and tracking of the Agenda.
2. Clarify and standardize procedures to facilitate coordination with the Executive to respond to a national agenda.
3. Institutionalize a negotiation methodology for parliamentary groups, making the process more democratic internally.
4. Promote transparency and access to information

The Agenda system is fully operational in Congress. As part of the end of project transfer, copies of the reports, electronic version of the information technology application and manuals were presented to the Chief Administrative Officer.

Expected Intermediate Result A-2:
Internal Congressional norms and regulations have been modified to accommodate changes in congressional operating procedures, functions and systems (Year 2).

Significant structural reforms require modification to internal norms and regulations to accommodate changes in operating procedures, functions and systems.

SUNY proposed changes to norms and regulations to optimize congressional functions and mechanisms. The process undertaken to arrive at these proposals included multiple interviews with individual Members, individual partisan and non-partisan staff, and workshops to gather information on these subjects In addition, it should be mentioned that SUNY met with CONSODE several times to ensure that organizations representing civil society were aware of the proposed changes and had an opportunity to provide input. This cooperation is made most evident on public hearings.

SUNY Achievements focused on making recommendations for changes to internal rules and norms. These recommendations were drafted by SUNY staff and consultants, reviewed by congressional staff and then sent for consideration to the Decentralization, Modernization and Reform of the State Committee.

SUNY proposed changes to norms and regulations included the following:

1. A Governing Council Agreement on Procedures for Formulation, Debate, Approval, Dissemination, and Tracking the Annual Congressional Legislative Agenda;[2]
2. A Legislative Resolution to Reform Internal Rules of Congress and Incorporate Regulations on Preparation, Conducting and Results Dissemination of a Public Hearing, and a Governing Council Agreement to approve Rules and Guidelines for Preparation, Conducting and Results Dissemination of a Public Hearing; [3]
3. Internal Congressional Rules to Improve the Congressional Information Request Mechanism from the Public Administration; [4]
4. Committee Structure Reforms[5];
5. Administrative Guidelines for Technical Secretariats and, [6]
6. Proposed Modification to Article 75 of the Internal Rules on Cost Benefit Analysis of Legislative Initiatives.[7]

---

[2] Attachment 1: Congressional Legislative Agenda process flowchart and copy of the proposed rules reforms.
[3] Attachment 2: Proposed rules reforms and proposed guidelines for legislative public hearings.
[4] Attachment 3: Proposed rules reforms for congressional information requests.
[5] Attachment 4: Proposed guidelines for Technical Committees.
[6] Attachment 5: Proposed guidelines for Technical Secretariats.
[7] Attachment 6: Cost benefit analysis proposal and the proposed rules reforms.

The Governing Council Agreement on Procedures for Formulation, Debate, Approval, Dissemination, and Tracking of the Annual Legislative Congressional Agenda, in general terms, seeks to:

1. Regulate the formulation, debate, approval, dissemination and tracking of the Agenda.
2. Clarify and standardize procedures to facilitate coordination with the Executive to respond to a national agenda.
3. Institutionalize a negotiation methodology for parliamentary groups, making the process more democratic internally.
4. Promote transparency and access to information.

The Legislative Resolution to Reform Internal Rules of Congress and Incorporate Regulations on the Preparation, Conducting and Results Dissemination of a Public Hearing and the *Governing Council Agreement to Approve Rules and Guidelines for Preparation, Conduction and Results Dissemination of a Public Hearing*, in general terms, seek to:

1. Define public hearings on legislation by typifying events in general and focusing on events that relate exclusively to bills and legislative resolutions.
2. Provide an understanding of the general principles behind a public hearing.
3. Outline the general requirements to organize a public hearing (who has the ability to do it, budget, etc).
4. Include citizen opinion in the legislative development process.
5. Institutionalize public hearings including them as a part of the legislative process.

The Internal Congressional Rules to Improve the Congressional Information Request Mechanism from the Public Administration, in general terms, seeks to:

1. Regulate general procedures for congressional information requests.
2. Clarify the difference between a congressional information request and a congressional administrative request (*Solicitud de Gestión.)* Define congressional information requests as those that members of Congress and committees have the right to ask and they consider necessary to complete their work functions from the state ministry and other authorities and organisms of the public administration system (e.g., the Supreme Court, the Attorney General, the Central Reserve Bank, etc.).
3. Define congressional administrative requests as those oriented to offer better attention to the public services and satisfy the needs of the citizens.

The Committee reforms proposal, in general terms, seeks to:

1. Strengthen committee work by organizing its workload and making use of technical services available in Congress.
2. Reduce number of committees. (Approved, reduced from 28 to 24)
3. Strengthen the ordinary committees by promoting the creation of technical secretariats to serve as institutional memory and technical and non-partisan service providers.

The proposed guidelines for the technical secretariats seek to·

1. Define the roles and functions of the technical secretariats.
2. Define rights and obligations according to their roles and functions.
3. Develop methodologies on cost benefit analysis and bill drafting to standardize committee practices.
4. Train technical secretariats so they can provide appropriate technical services and advice in areas such as parliamentary procedures in the legislative and oversight function.
5. Contribute to standardizing the committee's administrative system.

The proposed modification to Article 75 of the Internal Rules regulates the application of cost benefit analysis on legislative initiatives seeks to:

1. Clarify what legislation requires a full cost benefit analysis; and
2. Simplify and standardize the cost-benefit analysis practice through a methodology and a manual.

Proposals for internal norms and regulations were prepared to go hand-in-hand with congressional operational procedures and the systems being developed. These proposals were presented to the Chief Administrative Officer and to the Decentralization, Regionalization and Modernization of the State Committee. This last step was necessary to ensure that Members are involved in the decision-making process and support the changes and that are proposed and because only Congress itself has the authority to change norms and regulations that govern it's functioning. As an external organization, SUNY does not have legislative initiative, and therefore, Congress necessarily vetted all proposed changes to the norms and regulations. The proposed rules reforms dealing with public hearings, congressional information and the technical secretariats guidelines were re-sent to the Governing Board by the Chief Administrative Officer for their review and approval during the January 2004 session.

Expected Intermediate Result A-3:
Increased information about the roles, functions and performance of the Congress is being produced by the Congress and is available to the public (Year 2).

In September 2003, the Peruvian NGO Calandria conducted a survey to measure the degree to which the average citizen in Lima understood the roles and functions of Congress and Congress members, as well as to gauge citizen perception of congressional performance. The results clearly show that a large percentage of those surveyed did not understand the roles and functions of Congress and Congress members.

Before SUNY's Efforts, and as a direct result of the Inter-American Development Bank project of the mid-90s, the Peruvian Congress had an unusually high level of information online available to the public. SUNY found little need to increase the amount of information. Therefore, the technical approach focused on assisting in the development of internal mechanisms that will provide better quality information,

rather than making more information available to the general public on the roles, functions and performance of Congress.

SUNY proposed to a two-fold strategy: to build internal mechanisms that will increase information on the roles and functions of the Congress and to conduct activities that contribute to this result.

The editorial board and the online citizen attention guide are internal mechanisms that provide greater access and better quality information to the general public on the roles and functions of the Congress. Some of the activities conducted that contribute to this result include: drafting guidelines for the re-design of the web page, using *Suma Ciudadana*'s study on the relationship between Congress and the public as a training tool to clarify roles and functions of and for Members, training on media relations for staff and Members and drafting a media and public relations strategy for Congress.

SUNY Achievements include:

1. Proposed the design of an editorial board for the webpage; [8]
2. Designed and developed an online citizen attention guide.[9]
3. Drafted guidelines for re-designing congressional website; [10]
4. Used *SUMA Ciudadana* study on the relationship between Congress and the public as a training tool to clarify roles and functions of and for Members;
5. Conducted training on media relations for congressional staff and drafting a media and public relations strategy for Congress; [11]and
6. Drafted an information technology upgrade strategy for the Citizen Participation Office that reviewed all the online services it provides the public.[12]

The editorial board and the online citizen attention guide have been designed, developed and are operational and will serve as permanent mechanisms to provide better quality information to the general public on the roles and functions of the Congress – what the Congress does and what it does not do.

Component B:
Regular Mechanisms Established for Congressional Interaction with Constituents

Expected Intermediate Result B-1:
Public consultation has been included as part of the legislative review process for the consideration of the most significant draft laws (Year 1).

Before SUNY's Efforts public consultation on most significant bills had been included as part of the legislative review process. There was a wide variety of consultation that included online, decentralized consultation and public hearings,

[8] Attachment 7: Proposal for the editorial board of the webpage.
[9] Attachment 11: Design of the online citizen attention guide – *resumen ejecutivo.*
[10] Attachment 8: Proposal for the re-design of the congressional webpage.
[11] Attachment 9: Strategy for media and public relations between Congress-Media and Citizenry.
[12] Attachment 10:Online service upgrade strategy for the citizen participation office.

among others. Specific examples include public consultation on the education bill and the proposed constitutional reforms. Both foreign donors and the Congress itself destined thousands of dollars to these efforts. Yet, there were no standard guidelines for preparing, conducting and disseminating the results of the public consultations as a formal institutional step in the legislative development process. SUNY identified this need and it became the focus of its technical assistance.

The Protocol Division of the Congress oversees all events, including public hearings and public consultations. In the legislative period from July 2001 to July 2002, there were approximately 639 events in Congress that were referred to as public hearings or public consultation on key legislation. In the legislative period from July 2002 to July 2003, there were approximately 900 events in Congress and over 200 of them constitute public hearings or consultation on key legislation.

SUNY proposed to typify events in Congress and develop standard guidelines for preparing, conducting, and disseminating the results of public consultations as a formal institutional step in the legislative development process because public consultation had already been included as part of the legislative review process for the consideration of the most significant draft laws. Drafting standard guidelines and practices to institutionalize a public hearing process responds to Expected Intermediate Result B-2: *Public consultation / public commentary is incorporated as a formal institutional step in the legislative development process.*

Expected Intermediate Result B-2:
Public consultation / public commentary is incorporated as a formal institutional step in the legislative development process (Year 2)

Before SUNY's Efforts, public consultation on most significant draft laws had been included as part of the legislative development process, as was previously mentioned. There was a wide variety of consultation that included online, decentralized consultation and public hearings, among others. Yet, there were no standard guidelines for preparing, conducting and disseminating the results of the public consultations as a formal institutional step in the legislative development process.

SUNY proposed to typify events in Congress and develop standard guidelines for preparing, conducting, and disseminating the results of public consultations as a formal institutional step in the legislative development process. These proposals were developed after an extensive consultation process. Workshops for congressional staffers that were involved in public hearings were held in May and July 2003. The workshops resulted in a set of best practices agreed upon by the staffers. Additionally, meetings were held with individual congressional staffers and several times with representatives of CONSODE, in order to better incorporate the perspective of civil society in the process. The SUNY and the CONSODE proposal are aligned and differ only in that CONSODE suggests that the individual citizen should have public hearing initiative.

SUNY Achievements include:

1. Prepared a baseline report containing recommendations to typify events and how to conduct public hearings on legislation;[13]
2. Drafted rules reforms on public hearings procedures on legislation;[14] and
3. Drafted administrative guidelines for public hearings on legislation.[15]

The proposed rules and administrative guidelines reforms were presented to the Decentralization, Regionalization and Modernization of the State Committee to follow necessary and appropriate internal procedures. Although the proposed reforms have not been approved by Congress to date, their impact can already be felt. The Citizen Participation Office of the Congress has drafted a brochure for decentralized public hearings and is using it. Congress wrote a brochure that incorporated the proposed reforms and explains to citizens how the public hearing process should work and already using it. In addition, the proposed methodology on how to organize, conduct and evaluate public hearings on legislation will be used on pilot hearings supported by the USAID direct grant to Congress.

In the long run, the impact of using the proposed methodology will translate into more efficient and effective decisions being made by Congress. Further, it will strengthen public hearings as they are incorporated as a formal institutional step in the legislative development process.

Expected Intermediate Result B-3:
Institutionalized mechanisms and systems exist within Congress that support improved constituency relations (Year 2).

Before SUNY's Efforts there were several institutional mechanisms and systems in Congress to improve constituent relations such as the creation of the decentralized offices.[16]

SUNY proposed activities to help develop improved constituency relation mechanisms and activities that would contribute to achieving this result. In addition, SUNY provided technical advice to institutionalize previously existing mechanisms such as training for the decentralized office.

SUNY Achievements included:

1. Drafted the strategy to re-design the congressional webpage;[17]
2. Drafted strategy to optimize online citizen participation services to the public;[18] and,

[13] Attachment 12: Baseline report and recommendations on public hearings.
[14] Please refer to Attachment 2.
[15] Please refer to Attachment 2.
[16] Attachment 13: Decentralized offices of citizen participation were shut down effective January 1, 2004.
[17] Please refer to attachment 8.
[18] Please refer to attachment 10.

3. Designed and developed an online Citizen Attention Guide. [19] & [20].

The Citizen Attention Guide is an institutional mechanism that assists in clarifying roles and functions of the Congress and that clearly contributes to improved constituent services.

The guide is made up of four sections that include:

1. General information about congressional services made available to citizens and how to access them.
2. A national, regional and local directory.
3. A list of frequently asked questions made to Congress, in an effort to delineate what the scope of the roles and functions of Congress.
4. Directory of institutions in the public administration that have citizen attention services or citizen participation offices.

The guide is operational and will be made available through the congressional webpage.

Component C:
Congressional Capability to Fulfill its Legislative and Oversight Functions Increased

(a) General Congressional Capacity Development

Expected Intermediate Result C-1:
General orientation provided to Congress members and staff on their roles and function (Year 1).

Before SUNY's Efforts, there were several events that provided Member and staff an orientation on their roles and functions. For example, in July 2001, the National Democratic Institute performed a significant effort entitled, "*Programa de Inducción para el Congreso Peruano.*"

SUNY proposed, in order to comply with this contract requirement, two distinct training programs that received CTO approval August 11, 2003:[21] one for Members (*Evento de Reflexión*) that was to be delivered to each party in order to maximize impact and another for staff (technical secretariats).

SUNY Achievements include:

1. Training for Members: Training provided for *Peru Posible* party Congress members.

[19] Please refer to Attachment 11.
[20] Attachment 14: The Citizen Attention Guide Demo.
[21] Attachment 16: The CTO approval.

A snapshot of the *Perú Posible* event[22] reflects:

a 13 Congress members participated, including the party spokesperson;
b. 10 hours training program; and
c. The topics analyzed were directly linked to their roles and functions.

Similar events were planned with the other major parties. Given the short timeframe of the project, they could not be conducted. The CONSODE consortium may be an appropriate channel to conduct this type of programs in the future.

2. Training for Staff: Training for the newly selected technical secretariats took place from October 27 through December 9, 2003 and focused on acquiring skills to perform their newly created jobs. Subjects included bill drafting, cost benefit analysis of legislative proposals, environmental and gender analysis, and legal impact.

A snapshot of the program[23] reflects:

a. 13 technical secretariats trained for they new role and function;
b. 28.5 hours training program; and
c. Congress displayed strong support for the program.

Expected Intermediate Result C-2:
Internal Congressional capacity exists for providing general training / orientation to Congress members and staff on their roles and function on a continuous basis (Year 2).

Before SUNY's Efforts, there had been training efforts both for staff and Members. Yet, Congress lacked an internal capacity organized to provide standardized training and orientation to Members and staff on a regular basis on their roles and functions.

SUNY proposed technical assistance to work with the Human Resources Department to develop internal congressional capacity to provide training. This effort included defining congressional training needs, evaluating internal capacity to provide training and designing a training strategy for Congress. Once SUNY began its efforts, we arrived at the conclusion that an appropriate response should also include working with the Human Resources Division to clarify the various phases of training, and to identify resources necessary to conduct these efforts, and to prepare a strategy to institutionalize the process that includes developing training manuals with a particular focus on orientation and other supporting materials.

SUNY Achievements include:

1. Drafted training strategy that defined training needs and institutional capacity to provide training; and 24
2. Developed orientation guidelines. 25

[22] Attachment 19: Program for the *Evento de Reflexión.*
[23] Attachment 20: Program for the technical secretariats and *Resumen Ejecutivo.*
[24] Attachment 21: Guidelines for Training.
[25] Attachment 22: Orientation guidelines and manuals

SUNY developed a human resource development strategy for Congress by segmenting the training into three distinct stages that include orientation, task specific training, and professional development. Further, specific objectives, methodologies, and evaluation techniques to be taken into consideration during training were designed and developed specifically for Congress. SUNY's work developed the internal congressional capacity to provide general training and orientation to congressional staff on a continuous basis. Training for Members has been defined and developed yet still needs to be adopted by Congress and implemented.

(b) Oversight and Relationship with other Government Organizations

Expected Intermediate Result C-3:
Congressional operating procedures modified to increase Congressional effectiveness in exercising oversight of governmental performance (Year 2)

Before SUNY's Efforts, congressional effectiveness in exercising oversight of government performance was weak at best. Two specific examples of ineffective exercise of congressional oversight are the lack of standard practices in investigative committees and the complete disarray found in congressional information requests. The Congress was immersed in an avalanche of investigative committee work as a direct result of the Fujimori Montesinos scandals. The situation had reached catastrophic dimensions in February 2002 when there were almost as many investigative committees as there are Members of Congress. This inefficient and ineffective exercise of congressional oversight cost the Congress millions of dollars while each committee followed its own practices to draft committee reports. In addition, there was no reliable data on the number or type of congressional requests from the Executive or other sectors of the Public Administration.

SUNY proposed, as a first step, to conduct a study on congressional oversight in Peru to identify congressional oversight mechanisms and map out potential areas where SUNY could intervene given the anticipated brevity of the project. The areas identified were training congressional staff to provide support for congressionally led investigations, staff training in congressional impeachment process for high level government officials, assistance to investigative committee to draft operating procedures and reports drawing best practices from the Mega Investigative Committee experience, preparation of a proposal for rules reforms and possible constitutional reforms to improve congressional oversight, and the design, development and implementation of a congressional information request and tracking system.

SUNY Achievements include:

1. Conducted a baseline study on congressional oversight in Peru;[26]
2. Conducted training in congressionally led investigations;[27]
3. Provided staff training in congressional impeachment process for high-level government officials;[28]

[26] Attachment 23: Oversight Baseline report.
[27] Attachment 24: Proposed mechanisms for Investigation Committees (Wesberry)
[28] Please refer to attachment 25

4. Provided assistance to investigative committee to draft operating procedures and reports drawing best practices from the Mega Investigative Committee experience; [29]
5. Prepared a proposal for rules reforms and possible constitutional reforms to improve congressional oversight;[30]
6. Drafted rules reforms to clarify the congressional information requests system;[31] and
7. Designed, developed and implemented a congressional information request and tracking system.[32]

The information technology application designed will make the process more agile and transparent. Development of this application was completed before the end of the project.

Expected Intermediate Result C-4:
Internal Congressional procedures and other regulations establish a clear division of responsibilities between the Congress and other oversight / investigative agencies (i.e. judiciary, Controller General, Public Ministry) (Year 2)

SUNY proposed a study of an academic nature on the subject to map out possible necessary changes in order to generate proposed internal congressional procedures, rules reforms and probably constitutional reforms to articulate and establish a clearer division of responsibilities between the Congress and other oversight investigative agencies.

SUNY Achievements include:

1. Drafted proposal on *decretos de urgencia* – Executive Orders; and
2. Drafted recommendations on delineating scope of authority of the investigative committees.[33]

(c) Legislative Functions

Expected Intermediate Result C-5:

[29] Please refer to attachment 24
[30] Attachment 25: Oversight rules Report and reforms proposals.
[31] Please refer to Attachment 3. The Internal Congressional Rules to Improve the Congressional Information Request Mechanism from the Public Administration, in general terms, seeks to:
1. Regulate general procedures, types, roles, and functions of actors involved in the congressional information request system.
2. Clarify the difference between a congressional information request and congressional administrative requests *(Solicitudes de Gestión.)*
3. Define congressional information requests as those that members of Congress and committees have the right to ask that they consider necessary to complete their work functions from the state ministry and other authorities and organisms of the public administration system (e.g., the Supreme Court, the Attorney General, the Central Reserve Bank, etc.).
4 Define congressional administrative requests as those oriented to offer better attention from the public services and satisfy the needs of the citizens.
[32] Attachment 26: The Information Request System Demo.
[33] Please refer to Attachment 24.

Congressional committee system restructured and strengthened to reduce functional duplication and more equitably allocated workload (Year 2)

Before SUNY's Efforts, the congressional committee system suffered from an exacerbated individualism that responded to the wishes and desires of each legislator and his personal staff. The operational administrative guidelines were defined at the beginning of each legislative session and varied from Member to Member. There were not a set of standard guidelines or practices, and certainly, there were no technical or permanent staff persons.

SUNY proposed several structural reforms to the existing committee configuration that will contribute to an improvement in their performance. To this end, some of the reforms identified [34] and included:

1. Reduction in the number of committees.
2. Delimitation of the type of committees and their functions in order to improve the management of congressional workload.
3. The creation of the technical secretariats to standardize committee parliamentary and administrative operations.

SUNY Achievements include:

1. Provided general technical assistance and guidance to the General Parliamentary Division *(Dirección General Parlamentaria.)* SUNY provided Division staff with comparative information on the creation of the technical secretariats and their roles and functions as permanent, non-partisan congressional staff;
2. Reviewed the competition guidelines for the second selection process for the secretariats, evaluating their training needs, and drafting their operational procedures;
3. Drafted operating procedures guidelines for technical secretariats[35];
4. Designed and conducted the training program for the technical secretariats [36];
5. Promoted awareness among Members on the virtues of technical support services and the creation of technical secretariats[37];
6. Worked with the technical secretariats to draft standardized methodologies for cost benefit analysis, bill drafting, gender, fiscal and environmental impact on legislation – among others. This contributed to standardizing the committee's administrative system and parliamentary practices.

To date, the implementation of the technical secretariats is the single most significant advance in the parliamentary modernization process. It will contribute to a better management of the committee workload by standardizing practices, some of which include: administrative procedures, public hearings, congressional legislative agenda and congressional information requests tracking and investigative committee practices – most of which are a result of the SUNY project activities.

[34] Attachment 27: Recommendations to optimize committee work and procedures.
[35] Please refer to Attachments 6 and 20.
[36] Please refer to Attachments 6 and 20.
[37] Attachment 28: Salvador Nava conference.

Expected Intermediate Result C-6:
Congressional committees and Congress members in general have greater access to technical, financial, legal and other information required to perform their legislative (and oversight) functions (Year 2)

Before SUNY's Efforts, the congressional committees had limited access to technical, financial, legal and other information to perform their legislative and oversight functions. There were some institutional resources, such as the library, the archives and the emerging Centre for Parliamentary Research, and they had some information resources available. Yet, the information was not accessible nor properly identified or organized for committee use. This problem was aggravated by the lack of institutional memory at the committee level due to the lack of permanent institutional committee staff and the impossibility of reappointment for a committee president.

SUNY proposed early in the project a series of recommendations to improve committee Member and staff access to better quality information. The idea was to have two types of efforts in this respect: one that would focus on improving the quality of the information and availability to Members and committee staff, and a second to train staff on tools of the trade such as legislative report writing, bill drafting, etc.

SUNY's Achievements include:

1. Helped institutionalize a technical, non-partisan, institutional, professional technical assistance provider for the committees – the technical secretariats;
2. Developed standard operating procedures for committees through the training of technical secretariats on cost benefit analysis, legislative impact, gender impact, environmental impact, social impact and fiscal impact.
3. Standardized committee operating procedures;
4. Designed information technology application to operate as a one-stop shop for research and information. The application was design at first for use by the Centre for Parliamentary Research. Given its potential, it will be made available through the intranet to congressional staff and Members.

Expected Intermediate Result C-7:
Internal Congressional capacity to draft and review legislation is improved (Year 2)

Before SUNY's Efforts. internal congressional capacity to draft and review legislation was poor and lacked access to accurate and timely information to draft the bills, a standardized bill drafting, fiscal impact and economic analysis review.

SUNY proposed a comprehensive approach to develop internal bill drafting and review capacities. This was a two-fold approach that included strengthening internal congressional capacity to provide accurate and timely information in an organized and systematized manner through the development of the technical secretariats, and also

strengthening of the Centre for Parliamentary Research by training staff on bill drafting methodologies. In addition, SUNY proposed to work with the technical secretariats to develop standard institutional methodologies to draft and review the legal and economic impact of proposed legislation.

SUNY Achievements include:

1. Worked with the newly selected technical secretariats to define standard committee practices on:
   a. Cost benefit analysis
   b. Legislative impact
   c. Gender impact
   d. Environmental Impact
   e. Social Impact
   f. Fiscal Impact
   g. Archive and filing techniques and procedures.

2. Completed the development and installed the Centre for Parliamentary Research one stop shop for information. [38]

III. Lessons Learned

1. Developing of information technology applications requires political consensus to be successful, once implemented.
2. Significant structural reforms often require complementary rules reforms.
3. Important legislative strengthening work may only be accomplished if there is political will inside Congress.
4. Political parties might not be essential to achieve internal reforms but they are very important during the decision making process. It is recommended to work with political group leaders in order to assure that information is disseminated well throughout the congress.
5. It is imperative to make structural reforms available to Members and key staff for their review and discussion.
6. Need to coordinate with other projects in USAID sector and beyond.
7. Train the trainer programs are good ways of promoting sustainability.
8. Sensitivity to parliamentary staff and its involvement can be as important to project success as sensitivity to parliamentary political leadership
9. Rapid Start-up of high-profile project activities may not always be possible or desirable; rather a willingness to invest in relationships and the nurturing of local leaders may be a win-win-win strategy for donors, parliaments, and project contractors.
10. When developing information technology applications it is important that these are compatible with the platforms currently in place in Congress.
11. It is often better to use reliable sources of information within Congress to create "home-grown" information technology solutions than to purchase ready-made solutions outside.

[38] This database is a database of databases and will provide for one-stop centralized research needs by organizing and systematizing information sources and resources both within and outside the Congress.

12. When appropriate, civil society should be involved in commenting on the internal reforms being proposed within Congress to receive validation from the civil society sector.

IV. Conclusions

This project was a "second generation" legislative strengthening project. The Peruvian Congress itself, with the assistance of international donors, has been working for many years to update infrastructure, staff, hardware and software that typically constitute legislative strengthening projects. This project aimed to transform the institution itself – to regularize procedures and practices, to increase transparency and access to information, to improve Congressional legislative and oversight capabilities.

In 17 months, the project made undeniable advances in each of these areas and, most importantly, improved the Congress' ability to continue working on these efforts on its own. The project has worked with the Peruvian Congress and Inter-American Development Bank representatives to ensure continuity with the $10 million IDB-funded congressional development project and, more importantly, with Congress' own resources.

Prepared by

State University of New York
Center for International Development

Monitoring and Evaluation Report

Covering the period

July 28, 2003 – January 31, 2004

With funding from

United States Agency for International Development
USAID/Peru

Developing Skills of the Peruvian Congress

Monitoring and Evaluation Report

Indicator 3 (b):
Percentage of legislation included in the annual approved legislative agenda that is adopted during the annual legislative session 2003-2004.

The annual legislative agenda contains 48 items. Eight items, 16.6% percent, have been adopted between July 28, 2003 and December 31, 2003. These eight items in the agenda add up to 12 individual laws.

They are the following[1]:

1. *Modificaciones al reglamento del Congreso,*
   a. *Ley 015 Modificación del art. 89 del Reglamento del Congreso*
   b. *Ley 016 Modifica la Resolución Legislativa 021 del Código de Etica Parlamentaria*
2. *Ley que crea la Comisión Especial para la reforma integral de la administración de Justicia*
3. *Ley que prorroga el plazo de la Comisión especial revisora del Código Penal*
4. *Ley que modifica el art. 137 del Código procesal Penal*
5. *Ley de Celeridad y eficacia procesal*
6. *Ley de Partidos Políticos*
7. *Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de lenguas aborígenes*
8. *Ley marco de la administración financiera del sector público*
9. *Ley del servicio diplomático de la república*
10. *Ley de democratización del libro y de fomento a la lectura*
11. *Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria*

Indicator 3.1 (a):
Percentage of key internal operational reforms recommended in the 2002-2006 congressional strategic plan which are adopted and implemented (combined with narrative analysis of the impact of the reform on Congressional performance):

The strategic plan contains 139 lines of action. 16 of them, 11.5% percent, had been adopted and implemented, between July 28, 2002 and July 27, 2003.

During this semester, 12 new lines of action have been adopted. This means that 8.63% of the 139 lines of action were adopted between July 2002 and December 2003.

[1] Source. Oficina de Agenda y Relatoría (July, 21 2003.)

The 16 lines of action adopted until July 2003, include as per the strategic plan were:

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

The lines of action that have adopted during this semester include:

1. *Definir y diseñar los mecanismos y sistemas de apoyo para el seguimiento y control de la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones.*
2. *Publicar los proyectos legislativos e invitar a quienes concierna a que formulen sus opiniones.*
3. *Celebrar audiencias públicas para la presentación y debate de las iniciativas legislativas de mayor impacto.*
4. *Fortalecer el trabajo de las Comisiones Ordinarias mediante personal permanente de nivel profesional y especializado.*
5. *Evaluar la conveniencia de mantener el número de las Comisiones Ordinarias y racionalizar las mismas tendiendo a igualar su número con los sectores y Ministerios.*
6. *Diseñar e implementar el banco de datos sobre fiscalización con información relativa a los procesos de fiscalización emprendidas por las comisiones y subcomisiones investigadoras.*
7. *Promover participación ciudadana a través de páginas web y listas de interés*
8. *Promover la realización de audiencias públicas, coloquios y foros virtuales, en torno a los temas de mayor interés o impacto OK.*
9. *Facilitar a los ciudadanos el uso del correo normal, electrónico, los foros virtuales, la línea telefónica abierta del congreso, para comunicarse con sus Representantes.*
10. *Aprobar la ley de partidos políticos, incluida en la agenda legislativa.*

11. *Publicar las ediciones conmemorativas y otras de carácter cultural y educativo que apruebe la dirección del Congreso*
12. *Establecer las coordinaciones con los otros poderes respecto de la Agenda legislativa.*

Indicator 3.2 (a):
Percentage of total legislation considered between January 1, 2003 and July 27, 2003 – that was part of the annual agenda -- that included an organized public hearing as part of the review process.

The total number of items in the annual legislative agenda is 48; of these, 8 have been approved and resulted in 12 actual bills. Of the 12 bills, 3 had a formal organized public hearing process. [2] They are the following:

1. *Ley de Partidos Políticos*
2. *Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de lenguas aborígenes*
3. *Ley de democratización del libro y de fomento a la lectura*

Indicator 3.2 (b):
Percentage of regions with a functioning decentralized Congressional office

Congress closed the decentralized offices of Citizen Participation effective January 1, 2004.

Indicator 3.3 (a):
Percentage of legislation considered during the legislative session from 7/28/2002 to 07/15/2003 that was initiated by Congress (disaggregated by legislative status)[3]

# of Bills Presented by Congress	4,718	90.3 %
Total # of Bills Presented	5,225	100 %

Legislative Status	# of bills	Percentage
1. Presented	1,978	37.9%
2. In committee	2,346	44.9%
3. Approved by Committee	369	7.1%
4. Voted on	129	2.5%
5. Observed by the Executive	6	0.1%
6. Withdrawn by a legislator	121	2.3%
7. Archived	195	3.7%
8. Published	81	1.5%

[2] Source Informes de la Oficina de Agenda Legislativa y Oficina de Eventos.
[3] Source. Congressional Web Page.

Indicator 3.3 (b):
Percentage of considered legislation that included a technical and cost-benefit review as a formal part of the legislative process (disaggregated by legislative status)

Zero.

DURABLE 6523/10
A 4 · 1-31 · 31tlg / div
MADE IN GERMANY
4 005546 665146

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Proyecto de Resolución Legislativa

Propuesta de cambios al Reglamento

Audiencias Públicas Legislativas

Dr. José Elice

Lima, 2003

Proyecto de Resolución Legislativa de Reforma del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de incorporar normas sobre la convocatoria, el desarrollo y la difusión de las audiencias públicas legislativas

Los Congresistas que suscriben;

Considerando:

Que el Congreso de la República tiene como funciones principales la legislativa, de control político y de representación;

Que las diversas funciones del Congreso de la República, aún cuando tienen diferente contenido, se complementan entre sí y materializan todo el conjunto de las actividades parlamentarias, en especial las de los Congresistas y de los órganos a los que pertenecen;

Que la función legislativa se cumple mediante el desarrollo de un conjunto de actos destinados a promover, estudiar, debatir y aprobar normas denominadas leyes y resoluciones legislativas;

Que, dentro del proceso de formación y aprobación de las leyes y resoluciones legislativas, la opinión de los ciudadanos y de las instituciones u organizaciones de la sociedad es de gran importancia para mejorar e inclusive legitimar el contenido de las normas legales que aprueba el Congreso de la República;

Que, según lo establecido por el primer párrafo del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, los dictámenes sobre proposiciones de ley y resolución legislativa "*deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas*";

Que, además del envío --espontáneo o por invitación de las Comisiones--, de las opiniones de las organizaciones ciudadanas, la convocatoria de audiencias públicas es un procedimiento generalmente utilizado para promover la participación de los ciudadanos y las instituciones u organizaciones sociales en el proceso de formación de las leyes y resoluciones legislativas;

Que las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República convocan a audiencias públicas para recibir opiniones sobre diversos proyectos de ley que son materia de estudio;

Que, con la finalidad de obtener mejores resultados del procedimiento de convocatoria de audiencias públicas, es necesario precisar su definición, sus alcances y su contenido, los requisitos generales para la convocatoria y las reglas básicas sobre la difusión y el uso de la información obtenida;

Que, según el inciso i) del artículo 72° del Reglamento del Congreso de la República, las normas reglamentarias internas del Congreso se aprueban por resolución legislativa;

En uso del derecho previsto por el primer párrafo del artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y el artículo 74° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de resolución legislativa:

Proyecto de Resolución Legislativa de Reforma del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de incorporar normas sobre la convocatoria, el desarrollo y la difusión de las audiencias públicas legislativas

El Congreso de la República del Perú;

Ha dado la siguiente Resolución Legislativa:

Artículo 1°.- Fórmula modificatoria

Modifícase los artículos 4°, 36°, 70°, 73° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, en los siguiente términos:

"Función Legislativa
Artículo 4°.- La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento.

Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento **y la convocatoria opcional de audiencias públicas legislativas destinadas a escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas sobre los proyectos de ley y resolución legislativa durante la etapa de estudio por las Comisiones Ordinarias.**

Organización
Artículo 36°.- Los miembros de las Comisiones eligen en su seno a su Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen. El acto de elección será presidido por el miembro de mayor edad. La elección se realiza dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del Cuadro de Comisiones por el Pleno del Congreso. Del acto electoral se levanta un Acta, copia de la cual será entregada al Presidente y al Oficial Mayor.

El Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión; **dentro de ese marco, el Plan de Trabajo de la Comisión debe expresar el rol de posibles audiencias públicas legislativas a ser convocadas durante cada legislatura ordinaria del respectivo período anual de sesiones, dando preferencia a las audiencias sobre los proyectos materia de la Agenda Legislativa.**

Los Presidentes de las Comisiones Ordinarias presentarán al Presidente del Congreso, en un plazo no mayor de 30 días después de terminada la Segunda Legislatura Ordinaria, un informe de la labor realizada, **que debe incluir un reporte detallado, cualitativo y cuantitativo, de las audiencias desarrolladas.**

Dictámenes

Artículo 70°.- Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas, **así como una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas que se hubiesen convocado.** Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

Los dictámenes pueden ser en mayoría, en minoría y por unanimidad. Los dictámenes en mayoría y minoría deben estar rubricados por el Secretario de la Comisión, aunque sea firmante de uno de ellos. Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros hábiles de la Comisión.

Los dictámenes en mayoría requieren estar firmados al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación en que se debatió el asunto, luego de verificado el quórum, y por los miembros que decidan suscribirlos posteriormente y hasta antes de ser considerados por el Consejo Directivo. Los dictámenes en minoría pueden estar firmados por cualquier número de Congresistas miembros de la Comisión, y de igualar o superar el número de firmas de los de mayoría por las adhesiones posteriores, ambos dictámenes volverán a ser considerados por la Comisión hasta lograr una diferencia final que permita determinar con claridad las posiciones de mayoría y minoría. No se aceptará dictámenes presentados el mismo día en que deba debatirse el asunto, con excepción de los dictámenes en minoría, cuando el dictamen en mayoría se encuentre en la Orden del Día.

Los dictámenes pueden concluir:

a) En la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos.

b) En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo proyecto sustitutorio.

   El Presidente de la Comisión dictaminadora remite al Pleno la documentación completa de la aprobación del dictamen **que, de ser el caso, debe incluir una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas.**

c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envió al archivo. Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto. Si el Congresista o el vocero del Grupo Parlamentario solicitara explicaciones sobre las razones que determinaron la decisión de la Comisión, el Secretario de la misma le entrega una copia del acuerdo extraído del Acta respectiva.

d) En la recomendación de conformación de una Comisión Especial de estudio del asunto materia de dictamen, a efecto de que realice un estudio técnico más profundo y proponga una fórmula normativa adecuada.

e) Solicitando un plazo adicional determinado para expedir dictamen, **con fundamento en la necesidad de hacer un estudio más profundo, de solicitar más opiniones especializadas o convocar una audiencia pública legislativa.**

Etapas del procedimiento legislativo
Artículo 73°.- El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

a) Iniciativa legislativa;

b) Estudio en comisiones;

c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;

d) Debate en el Pleno

e) Aprobación; y

f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Las iniciativas que versen sobre leyes orgánicas, leyes de desarrollo constitucional y modificación de leyes que se refieren al Régimen Económico (Título III de la Constitución Política) requieren para su aprobación de una doble votación. No se aplica este requisito a las iniciativas legislativas sobre las normas previstas en los artículos 78° y 80° de la Constitución.

La convocatoria de audiencias públicas legislativas es opcional. La acuerdan las Comisiones Ordinarias con el voto favorable de más de la mitad del número legal de sus miembros y la subsiguiente aprobación de la Mesa Directiva o del Vicepresidente a quien esta le encarga esa responsabilidad. Se desarrollan con la finalidad de obtener información directa o referencial que pueda contribuir a mejorar los proyectos bajo estudio y promueven la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas reconocidos en las distintas materias que son objeto de estudio durante el procedimiento legislativo. Pueden desarrollarse en la ciudad de Lima o, en forma descentralizada, en cualquier otra ciudad del Perú. El Consejo Directivo reglamenta el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativas.

Envío a Comisiones y estudio
Artículo 77°.- Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. Cualquier otra Comisión podrá solicitar estudiar el tema, requiriéndose ser autorizada tal remisión por el Consejo Directivo. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. Al mismo tiempo que dispone la remisión de las proposiciones a Comisiones, el Oficial Mayor dispondrá la publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano de la parte resolutiva de las mismas, que hayan sido presentadas durante toda la semana.

En el decreto de envío se cuidará de insertar la fecha, el número de la proposición, el órgano consultado y el nombre de la Comisión o las Comisiones a quienes se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición de ley.

Las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo. En primer término verificará que se cumpla con los requisitos señalados en el párrafo precedente y luego calificará el fondo de la proposición, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. **Asimismo, puede acordar convocar una audiencia pública legislativa, según el reglamento que aprueba el Consejo Directivo.** Si son varias las Comisiones, pueden presentar dictamen conjunto **y, de considerarlo necesario, convocar previamente una audiencia pública legislativa también conjunta.**

Si se trata de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, en las audiencias públicas legislativas que se apruebe convocar pueden participar uno o más ministros. En todo caso, la Comisión debe cursar oficio al Presidente del Consejo de Ministros para informarle que se ha convocado una audiencia pública legislativa sobre uno o varios proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo se procede si el proyecto ha sido presentado por otro órgano u autoridad con derecho de iniciativa legislativa.

Cuando se trate de un dictamen de reenvío o reconsideración, el Pleno acordará el plazo a propuesta de la Mesa Directiva, el mismo que no podrá exceder de treinta días útiles. **En los casos de reenvío no procede convocar una audiencia pública legislativa si en la primera etapa de estudio y dictamen en Comisiones se convocó. Tampoco procede la convocatoria de audiencia pública legislativa en el curso del trámite de observación de la ley o resolución legislativa por el Presidente de la República, salvo que, como consecuencia del dictamen y debate, el proyecto observado se deba tramitar como un nuevo proyecto de ley o resolución legislativa.**

El Consejo Directivo dispone la puesta en agenda de los dictámenes, a propuesta del Presidente, debiendo ser distribuidos con anticipación de 24 horas antes de que se considere el proyecto, en las oficinas de trabajo de los Congresistas. Sólo en caso de urgencia, a criterio del Presidente se dispone la entrega domiciliaria".

Artículo 2°.- Base de datos de organizaciones sociales representativas, ciudadanos representativos y especialistas

La Oficialía Mayor, a través de la Oficina de Participación Ciudadana y con la colaboración del Centro de Investigación Parlamentaria, debe elaborar una base de datos que identifique los nombres y datos relevantes de las organizaciones sociales representativas, los ciudadanos representativos y los profesionales o técnicos especialistas de reconocido prestigio, con la finalidad de que sirva, entre otros fines, como instrumento de consulta para la convocatoria de audiencias públicas legislativas.

La primera versión de la base de datos debe ser entregada a más tardar dentro del plazo establecido para que el Consejo Directivo apruebe el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas. Posteriormente, la Oficina de Participación Ciudadana debe continuar mejorando la base de datos, tomando en consideración, entre otros factores, la experiencia de las audiencias públicas legislativas que se desarrollen.

Artículo 3°.- Convenios con instituciones académicas y profesionales

La Oficialía Mayor, a través de la Oficina de Participación Ciudadana, promoverá la celebración de convenios con instituciones o asociaciones académicas y profesionales y otras

organizaciones de la sociedad civil en todo el país, con la finalidad de facilitar el desarrollo de las audiencias públicas legislativas.

Artículo 4°.- Reglamento de las audiencias públicas legislativas

El Consejo Directivo debe debatir y aprobar el Proyecto Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, que debe someter a su consideración la Mesa Directiva dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio de la vigencia de esta resolución legislativa.

Artículo 5°.- Vigencia

La presente resolución legislativa entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

Exposición de Motivos

La convocatoria de audiencias públicas por las Comisiones Ordinarias es una actividad frecuente en el Congreso de la República. Estas audiencias, en la mayoría de casos, tienen por finalidad escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas, sobre los proyectos de ley y resolución legislativa en etapa de estudio en Comisiones, y a veces antes de esta etapa. No obstante, en algunos casos, tales convocatorias derivan en eventos de naturaleza distinta, emparentados con actividades académicas, proselitistas o culturales. Todas ellas lícitas, admisibles y en muchos casos deseables, pero no constituyen audiencias públicas en el sentido que a ellas se les atribuye en la experiencia comparada y en la forma como consideramos más provechosa para el procedimiento legislativo y la calidad de la ley; más aún, algunas de esas audiencias no son convocadas por las Comisiones Ordinarias, sino por los mismos Congresistas en forma individual, lo que añade un costo excesivo y mayormente no previsto que, con dificultad, es financiado con los recursos del Congreso.

También se suele convocar a expertos para que expresen su opinión sobre diversos temas materia de estudio por las Comisiones. Es más, algunas veces las audiencias públicas reúnen a los expertos y los ciudadanos interesados en un mismo acto; lo que resulta de gran utilidad si la idea es que los especialistas escuchen a los ciudadanos para que, luego, hagan su aporte a las Comisiones, reforzado o mejorado con la opinión no experta pero siempre importante y no pocas veces esclarecedora de los ciudadanos o los representantes de los ciudadanos organizados.

Lo cierto es que las consultas especializadas en la mayoría de casos se hacen en un ámbito más bien cerrado; pues, debido al contenido no pocas veces polémico de los proyectos, los especialistas, que por lo general ofrecen su apoyo de manera gratuita, prefieren mantener un nivel mínimo de anonimato o, por lo menos, de reserva razonable.

Debido a la importancia y utilidad de las audiencias públicas, y en tanto estas implican un costo –a veces elevado—para el Congreso de la República, es necesario regularlas para obtener de ellas el mayor provecho posible en beneficio del fortalecimiento de las funciones legislativa y de representación.

Una audiencia pública se puede definir como una reunión pública de información y consulta convocada por una o varias Comisiones Ordinarias, durante la etapa de estudio del proyecto de ley o resolución legislativa dentro del procedimiento legislativo, para escuchar las opiniones de los especialistas y los ciudadanos y las organizaciones sociales, y así obtener información directa o indirecta complementaria para mejorar el contenido de los proyectos. Toda otra actividad similar, si bien podría en algunos casos calificarse en forma genérica como una audiencia, en la medida que fomenta la participación ciudadana en general, no necesariamente debía ser calificada como una audiencia pública en el sentido estricto antes definido. A modo de ejemplo, algunos casos que expresan esa "vaguedad" son los frecuentes talleres, seminarios, coloquios, reuniones académicas o partidarias en general, entre otras actividades que se confunden con las audiencias públicas.

Así, una audiencia pública, como aquí la consideramos, es aquella actividad vinculada al procedimiento de formación y aprobación de las leyes y resoluciones legislativas, específicamente a su etapa de estudio por las Comisiones Ordinarias, por lo que proponemos denominarlas "audiencias públicas legislativas".

La consulta especializada es, en cambio, una reunión de trabajo en la que se encuentran Congresistas, asesores y expertos que responden con su presencia y sus conocimientos a la convocatoria o invitación de los comisionados o miembros de las Comisiones Ordinarias. Puede desarrollarse como una reunión abierta o cerrada, pública o privada. Más esta consideración no descarta la posibilidad da que los especialistas también participen en la audiencias públicas legislativas.

Las grandes reuniones de tipo académico suelen tener un fin más bien de divulgación, aunque según la metodología que se utilice de ellas pueden surgir también importantes aportes para el estudio y dictamen de los proyectos de ley y resolución legislativa. Sin embargo, así como las reuniones académicas e inclusive las proselitistas o partidarias pueden ser de utilidad, no siempre es así en la medida deseable, y por lo general suman un costo adicional con cargo a los recursos del Congreso. Por ello, conviene consolidar y desarrollar principalmente las audiencias públicas de carácter legislativo, tal como se han definido, porque de ese modo se puede lograr una mejor concentración de esfuerzos en una etapa crítica para el procedimiento de formación de la ley; sin que ello descarte la posibilidad de promover y realizar cualquier otro evento, pero de manera complementaria y procurando que su financiamiento provenga de fuentes externas al Congreso.

Hay otro tipo de audiencias, también públicas, como las que se desarrollan durante los procesos de acusación constitucional, pero ellas tienen una naturaleza diferente y siguen sus propias reglas especiales.

Las reformas reglamentarias que se proponen tienen por finalidad precisar cuál debe ser el contenido de las audiencias públicas legislativas, cuáles son sus alcances, qué requisitos generales deben cumplirse para convocarlas y cómo debe difundirse el resultado de ellas. Mas creemos que tales regulaciones, que son de orden general, no son sin embargo suficientes; por ello, sugerimos que dentro de una plazo razonable –como es, a nuestro juicio, el de 30 días naturales—el Consejo Directivo del Congreso apruebe una reglamento especial sobre audiencias públicas legislativas, de acuerdo con las atribuciones que le confieren los incisos a) y g) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República.

El proyecto propone la reforma de los artículos 4°, 36°, 70°, 73° y 77° del Reglamento del Congreso de la República.

En el artículo 4°, que se refiere en general a la función legislativa del Congreso de la República, se propone introducir los elementos fundamentales del concepto de audiencia pública:

1. **Su carácter opcional.** Las audiencias públicas legislativas, aunque es deseable, no deben ser obligatorias, pues no todos los temas materia de los proyectos de ley y resolución legislativa exigen o ameritan tal convocatoria; además, la audiencia pública es uno de los varios medios con los que cuenta el Congreso para obtener información e, inclusive, opiniones de ciudadanos y organizaciones sociales.

2. **Su finalidad.** Esta es simple: escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas –algunos de los cuales aceptan participar en las audiencias públicas, como parte del público o como miembros de la mesa que dirige la sesión--, con el propósito de fortalecer la función de representación y mejorar el contenido y la calidad de las leyes.

3. **Su delimitación.** Ya se ha dicho que no todo evento para el que se convoque a ciudadanos u organizaciones es una audiencia pública. En realidad, entre otros fines, este proyecto de reforma tiene por finalidad principal delimitar el concepto de audiencia pública a aquellas reuniones públicas de información y consulta convocadas por las Comisiones Ordinarias dentro de la etapa del procedimiento legislativo que corresponde al estudio de los proyectos por las Comisiones.

En el artículo 36° se propone dos importantes reformas:

1. Que, en cuanto a la relación del trabajo de las Comisiones Ordinarias con la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones (comúnmente denominada "*Agenda Legislativa Priorizada*", aludida en el segundo párrafo del artículo y en actual proceso de revisión para su perfeccionamiento), se establezca la obligación de las Comisiones de expresar en su plan de trabajo el rol de posibles audiencias públicas legislativas a ser convocadas durante cada legislatura, dando preferencia a los temas o proyectos materia de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

2. Que en el informe de la labor realizada, que deben presentar las Comisiones Ordinarias al término de la Segunda Legislatura Ordinaria, se incluya un reporte detallado, cualitativo y cuantitativo, de las audiencias públicas legislativas.

En el artículo 70°, que regula las formalidades de los dictámenes de las Comisiones Ordinarias, subsecuentes al estudio de los proyectos de ley y resolución legislativa, se plantea establecer la obligatoria inclusión en los dictámenes de una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas, si estas se hubieren convocado para reforzar el proyecto dictaminado. Asimismo, se propone incluir, como una de las opciones para justificar la solicitud de un plazo adicional para dictaminar un proyecto, el acuerdo de la Comisión Ordinaria en el sentido de que es necesario convocar una audiencia pública legislativa.

En el artículo 73° se propone sumar nuevas precisiones:

1. Las audiencias públicas legislativas deben ser convocadas previo acuerdo de la Comisión Ordinaria respectiva, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de la Comisión. Para perfeccionar este trámite y proceder al desarrollo de la audiencia, se requeriría, también –tal como hoy ocurre—la aprobación de la Mesa Directiva o del Vicepresidente en quien ella delegue esa responsabilidad, con la finalidad de tener un control sobre los aspectos presupuestal y logístico.

2. El Consejo Directivo debe reglamentar el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativa.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Proyecto de Acuerdo del Consejo Directivo

Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones

Dr. José Elice

Lima, 2003

PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ACERCA DEL PROCEDIMIENTO DE FORMULACIÓN, DEBATE, APROBACIÓN, DIFUSIÓN, APLICACIÓN Y EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

El Consejo Directivo del Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido por los incisos a) y g) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República; y

CONSIDERANDO:

Que, durante el período anual de sesiones 2001-2002, por encargo del Presidente del Congreso de la República y la Mesa Directiva, la Comisión Técnica del Congreso --instituida por Acuerdo N° 179-2002-2003/MESA-CR del 2 de diciembre de 2002 y disuelta por Acuerdo N° 001-2003-2004/MESA-CR del 4 de agosto de 2003-- coordinó con los Grupos Parlamentarios y el Poder Ejecutivo con la finalidad de elaborar la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, que fue denominada "*Agenda Legislativa Priorizada Anual*";

Que, como resultado del proceso de coordinación y elaboración de la denominada "*Agenda Legislativa Priorizada Anual 2001-2002*", que fue aprobada el 8 de noviembre de 2001, se definieron 53 puntos de agenda prioritarios para el Período Anual de Sesiones 2001-2002, de los cuales 46 fueron tratados (87%), 25 originaron leyes y dos autógrafas (51%), ocho proyectos dictaminados no llegaron a ser debatidos por el Pleno y once quedaron en Comisiones y, finalmente, sólo siete temas (13%) no fueron materia de presentación de los respectivos proyectos de ley;

Que, el éxito alcanzado en esa primera experiencia de elaboración y aplicación de una Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones tuvo como consecuencia la aprobación, el 4 de septiembre de 2002, de la "*Agenda Legislativa Priorizada Anual 2002-2003*" que, a diferencia de la anterior, contiene 101 temas, de los cuales no se han llegado a convertir en leyes o resoluciones legislativas más del 30%, así como la aprobación de la Resolución Legislativa N° 011-2001-CR del 13 de octubre de 2002, que modifica los artículos 29° y 36° del Reglamento del Congreso de la República para instituir la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, como una herramienta de planificación que permita desarrollar un trabajo legislativo más eficaz y eficiente;

Que, el segundo párrafo del artículo 29° del Reglamento del Congreso de la República --modificado mediante Resolución Legislativa N° 011-2001-CR del 13 de octubre de 2002--, establece que "*al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta desarrollando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos*";

Que, según el segundo párrafo del artículo 36° del Reglamento del Congreso de la República, modificado mediante Resolución Legislativa Núm. 011-2001-CR del 13 de octubre de 2002, el plan de trabajo de las Comisiones "... *debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la Comisión*";

Que, de la lectura de ambas disposiciones reglamentarias, se puede concluir que la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones: 1) se debe elaborar al inicio de cada

periodo anual de sesiones; 2) se debe formular tomando como base las propuestas de temas o proyectos de los Grupos Parlamentarios y del Poder Ejecutivo --a través del Consejo de Ministros--; 3) no interfiere con el derecho del Poder Ejecutivo de presentar proyectos de ley con carácter de urgencia; 4) Debe ser aprobada por el Pleno del Congreso de la República; 5) los temas y proyectos contenidos en ella tendrán prioridad en las Comisiones y en el Pleno del Congreso; y 6) su aprobación no impide que se dictaminen y debatan otros proyectos no contenidos en ella;

Que, la Constitución Política del Perú prevé, en el inciso 7 de su artículo 118°, que corresponde al Presidente de la República dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y, obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual, y que esos mensajes anuales deben contener la exposición detallada de la situación de la República y "... *las mejoras y reformas necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso*" y, asimismo, en su artículo 130° se establece que "*dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, acompañado de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza*";

Que, las normas constitucionales citadas regulan los más importantes procedimientos formales de diálogo y compromiso entre el Congreso y el Gobierno, que responden a la necesidad de control y colaboración ambos órganos como eje central de la estructura de dirección del Estado;

Que, en ese contexto, la existencia de una Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones no sólo es un importante instrumento de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa, sino, también, el instrumento que facilite el control y la coordinación adecuada entre el Congreso y el Gobierno y entre aquél y otros órganos del Estado, con la finalidad de promover, debatir, aprobar y poner en vigencia las normas legales que el país requiere;

Que, de conformidad con lo establecido por el literal g) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República;

ACUERDA:

Primero.- Aprobar el Reglamento del procedimiento de formulación, debate, aprobación, difusión, aplicación y evaluación permanente de la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones.

Segundo.- Difundir el Reglamento del procedimiento de formulación, el debate, la aprobación, la difusión, la aplicación y la evaluación permanente de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, mediante su publicación en el la página web del Congreso de la República en la Internet, y en forma directa mediante oficio a portavoces de los Grupos Parlamentarios, a los presidentes de la Comisiones Ordinarias, a los Congresistas y al Presidente del Consejo de Ministros.

Tercero.- El presente Reglamento entra en vigencia al día siguiente de su aprobación por el Consejo Directivo.

REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO DE FORMULACIÓN, DEBATE, APROBACIÓN, DIFUSIÓN, APLICACIÓN Y EVALUACIÓN PERMANENTE DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

La Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 1° La Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa. Su contenido es el resultado de las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios entre sí y entre éstos y la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo la dirección del Presidente del Congreso de la República, con el apoyo de la Oficialía Mayor y, si la Mesa Directiva lo considera conveniente y así lo acuerda, el asesoramiento del Comité Consultivo instituido por Acuerdo N° 001-2003-2004/MESA-CR del 4 de agosto de 2003.

La aprobación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones no limita el derecho de iniciativa legislativa ni impide que se dictaminen y debatan otros temas o proyectos no contenidos en ella.

Ámbito de aplicación del Reglamento

Artículo 2° El presente Reglamento regula el proceso de formulación, debate, aprobación, difusión, aplicación y evaluación permanente de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

Órganos que intervienen en el proceso de elaboración y evaluación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 3°

a) Los Grupos Parlamentarios y la Presidencia del Consejo de Ministros son los principales órganos que intervienen este procedimiento, de acuerdo con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 29° del Reglamento del Congreso de la República, sin perjuicio del derecho de los demás órganos, autoridades e instituciones con iniciativa legislativa en los asuntos de su competencia, así como del derecho ciudadano de iniciativa legislativa. La elaboración, aplicación y evaluación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones se desarrolla bajo la presidencia del Presidente del Congreso de la República o de uno de los Vicepresidentes en quien el Presidente delegue esa responsabilidad. Los demás miembros de la Mesa Directiva pueden participar en todas ellas.

b) Además de los órganos señalados en el párrafo precedente, intervienen en el proceso de aplicación y evaluación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, según las normas de este Reglamento, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva y los presidentes de las Comisiones Ordinarias, estos últimos en reuniones de coordinación convocadas por el Presidente del Congreso de la República o el Vicepresidente en quien esa responsabilidad sea delegada.

c) La Oficialía Mayor del Congreso de la República actúa como órgano de apoyo durante todo el procedimiento.

d) El Comité Consultivo actúa como órgano técnico de asesoría si así lo acuerda la Mesa Directiva. El acuerdo debe precisar el tiempo y los temas específicos materia del trabajo de asesoría.

Fuentes de referencia para la proposición de temas y proyectos de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 4° Las propuestas de temas y proyectos cuya inclusión se proponga en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones deben tomar en cuenta preferentemente:

a) La Constitución Política del Perú, en lo relativo a las normas que requieran ser sometidas a un proceso de reforma o a un desarrollo legislativo inmediato.

b) Los temas y proyectos de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones precedente, que a juicio de los proponentes, subsistan como asuntos prioritarios no desarrollados o que, manteniendo su carácter prioritario, no culminaron su ciclo procesal legislativo.

c) Las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002.

d) La exposición del Presidente de la República en su mensaje al Congreso de la República el 28 de julio, según lo previsto por el inciso 7 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

e) La exposición del Presidente del Consejo de Ministros sobre la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, en el caso de investidura de un nuevo Gabinete Ministerial, según lo previsto por el artículo 130° de la Constitución Política del Perú, en fecha anterior al último día hábil de la segunda semana de agosto.

f) Los planes de gobierno de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la República.

g) El Marco Macroeconómico Multianual aprobado por el Consejo de Ministros antes del último día hábil de mayo anterior, según lo previsto por el artículo 11° de la Ley N° 27245 – Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

Presentación de propuestas para la elaboración de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 5° A partir del primer día hábil de la primera semana y hasta el último día hábil de la segunda semana de agosto de cada año, los Grupos Parlamentarios y el Presidente del Consejo de Ministros pueden presentar sus propuestas de temas y proyectos para ser incorporados en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, ante la Presidencia del Congreso de la República o la oficina del servicio parlamentario que disponga el Presidente, según el formato ALPAS F-1 que integra este Reglamento. Cada Grupo Parlamentario puede presentar hasta diez temas o proyectos para ser incluidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones. La Presidencia del Consejo de Ministros puede presentar un máximo de quince. La Agenda Legislativa anual contiene un máximo de temas o proyectos equivalente al número de semanas de trabajo programadas para el siguiente período anual de sesiones.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo precedente, con la finalidad de facilitar el procedimiento, los Grupos Parlamentarios y el representante de la Presidencia del Consejo de Ministros deben establecer un calendario de reuniones de coordinación en el mes de julio, que permita presentar un conjunto preliminar de temas o proyectos de ley que pretendan incluir en la Agenda Legislativa Anual.

Consolidación del anteproyecto de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 6°

a) Conforme se van recibiendo, la Presidencia envía las propuestas a la Oficialía Mayor o la oficina de servicio parlamentario que disponga el Presidente, con un decreto que disponga su registro y su remisión inmediata a la Oficialía Mayor.

b) La Oficialía Mayor elabora un consolidado de las propuestas recibidas, que debe incluir, si las hubiera y en formato separado, las propuestas enviadas por los organismos constitucionales autónomos con derecho de iniciativa legislativa, los gobiernos regionales y locales y los colegios profesionales en los asuntos de su competencia, y presenta el anteproyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones ante la Presidencia del Congreso de la República, a más tardar el tercer día hábil de la tercera semana de agosto, según el formato ALPAS F-2 que integra este Reglamento.

   Las proposiciones de ley tramitadas como iniciativas ciudadanas se procesan según la legislación especial que regula la materia.

c) Para la elaboración del anteproyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, la Oficialía Mayor y tiene en consideración los siguientes criterios:

   i. Tienen preferencia los temas y proyectos de alcance normativo general sobre aquellos mediante los cuales se proponga regular asuntos específicos.

   ii. Tienen preferencia los temas y proyectos que tengan como referencia las fuentes señaladas en el artículo 4° de este Reglamento.

   iii. Tienen preferencia los temas y proyectos en los que se encuentre consenso o mayor coincidencia entre los Grupos Parlamentarios. Para este efecto se pondera el número de miembros de cada Grupo con la finalidad de establecer el grado de coincidencia potencial, de menor a mayor. Los temas y proyectos en los que se alcance el consenso de todos los Grupos Parlamentarios. Aquellos que obtengan un nivel de coincidencia que represente por lo menos la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso son incluidos en el anteproyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, según el orden que determine el número de votos representados por cada Portavoz. En caso de empate, se aplicará el orden de presentación.

   iv. Tienen preferencia las propuestas de proyectos sobre las propuestas de temas, en especial aquellos proyectos que cumplen con todos los requisitos señalados en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República.

   v. Tienen preferencia absoluta los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú y siempre que al tiempo de elaborarse el proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones hayan sido ingresados formalmente a trámite al Congreso de la República. Esta regla, sin embargo, no impide que, en uso de su facultad constitucional, el Poder Ejecutivo presente otros proyectos de ese mismo carácter aún después de la aprobación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

Sesión de coordinación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 7°

a) La Presidencia del Congreso, a través de su titular o el Vicepresidente a quien delegue esa responsabilidad, cita a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y al Presidente del Consejo de Ministros para una reunión de coordinación que se realiza a más tardar el

primer día hábil de la cuarta semana de agosto. Con el oficio de invitación enviará un ejemplar del anteproyecto de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, con copia a los presidentes de las Comisiones Ordinarias que ya se hayan constituido y a los demás miembros de la Mesa Directiva. Asimismo, ordenará la publicación del anteproyecto en la página web del Congreso de la República en Internet.

b) La sesión de coordinación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones tiene carácter permanente y no puede extenderse más allá del tercer día hábil de la cuarta semana de agosto. Es presidida por el Presidente del Congreso de la República o el Vicepresidente que él delegue. Asisten los miembros de la Mesa Directiva que así lo deseen, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, el Presidente del Consejo de Ministros o el Ministro en quien delegue su representación y el Oficial Mayor del Congreso de la República, quien actúa como secretario.

c) El Presidente abre la sesión y de inmediato da cuenta del anteproyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones distribuido, así como de las opiniones enviadas por los presidentes de las comisiones Ordinarias y de otros órganos del Estado e instituciones con derecho de iniciativa legislativa, si se hubiesen recibido.

d) Los Portavoces dan cuenta de los temas o proyectos presentados y, al término de su exposición acerca de cada caso, expresan en forma verbal o por escrito cuál o cuáles apoyan para ser incorporados en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

e) Durante el desarrollo del debate, el Oficial Mayor elabora un informe en el que se distingan los temas y proyectos coincidentes y los no coincidentes.

f) Si lo considera conveniente, el Presidente dispone un receso hasta el día siguiente, con la finalidad de que, bajo su coordinación o la de un Vicepresidente, se intente buscar en lo posible un mayor nivel de coincidencia o el consenso acerca de los temas o proyectos no coincidentes sobre cuya inclusión en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones insistan los portavoces de los grupos parlamentarios ponentes o el Presidente del Consejo de Ministros. Asimismo, ordena que la Oficialía Mayor consolide los temas y proyectos a ser incluidos en el proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones y presente una segunda versión del anteproyecto, diferenciando los temas o proyectos coincidentes de los no coincidentes.

Al reanudarse la sesión al día siguiente, el Presidente da cuenta de los avances y establece los temas o proyectos que no tuvieran consenso o el nivel de coincidencia necesario. Luego, abrirá una rueda de intervenciones, aplicando las reglas del numeral d) precedente, con la finalidad de que los Portavoces se pronuncien acerca de los temas o proyectos con insuficiente nivel de coincidencia sobre cuya inclusión en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones insistan los Portavoces de los Grupos Parlamentarios ponentes o el Presidente del Consejo de Ministros. Terminadas las intervenciones y de no alcanzarse el nivel de coincidencia necesario, el tema o proyecto no será incluido en el proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

g) Terminadas las intervenciones y cuando el Presidente considere que se ha realizado todos los esfuerzos posibles para lograr el mayor nivel de consenso acerca de los temas y proyectos presentados, somete a votación el proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, el mismo que para ser aprobado requiere de una votación que represente por lo menos más de la mitad del número legal de miembros del Congreso menos el número de congresistas No Agrupados, salvo que, sólo para efectos de la votación, éstos últimos nombren un Portavoz temporal mediante documento firmado por todos ellos.

h) Luego de la votación, el proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones es firmado por el Presidente, los miembros de la Mesa Directiva que lo deseen, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, el Portavoz de los No Agrupados, de ser el caso, y el Presidente del Consejo de Ministros.

Presentación del Proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 8° El proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones aprobado durante la sesión de coordinación prevista por el artículo anterior será puesto en la agenda del Consejo Directivo por el Presidente, con la finalidad de que sea conocido e incluido como primer tema a tratarse en la agenda de la siguiente sesión del Pleno, según lo establecido por el inciso e) del artículo 30° y el inciso f) del artículo 32° del Reglamento del Congreso de la República.

Aprobación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 9° El proyecto de Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones es votado sin debate en el Pleno del Congreso.

Difusión de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 10° La aprobación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones constará en Resolución Legislativa del Congreso de la República, la misma que es publicada en el diario oficial El Peruano y en el portal del Congreso de la República en la Internet.

Aplicación y verificación del desarrollo de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 11°

a) El Consejo Directivo, la Mesa Directiva, la Presidencia, las Comisiones Ordinarias, la Junta de Portavoces y los Grupos Parlamentarios del Congreso de la República son los órganos responsables de velar por la aplicación de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, procurando que los temas y proyectos contenidos en ella tengan prioridad. Para ello cuentan con el apoyo de la Oficialía Mayor.

b) Las Comisiones Ordinarias se sujetan a lo previsto por el segundo párrafo del artículo 36° del Reglamento del Congreso de la República. Presentan un reporte bimestral del desarrollo de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones en el ámbito de su competencia. El primero es presentado a más tardar el último día útil del mes de octubre, y así sucesivamente, aún cuando el Congreso se encuentre en receso.

   El Presidente del Congreso puede citar a los presidentes de las Comisiones Ordinarias con la finalidad de evaluar el desarrollo procesal de los temas y proyectos de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

c) La Oficialía Mayor elabora un reporte quincenal de verificación del desarrollo de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, del que da cuenta a la Mesa Directiva. A su vez, la Mesa Directiva da cuenta del reporte al Consejo Directivo, a la Comisiones Ordinarias y al Pleno del Congreso, con la finalidad de que se realicen los mayores esfuerzos para procesar los temas y proyectos contenidos en al Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

d) Los reportes de verificación del desarrollo de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones se elaborarán según los formatos ALPAS F-3 y ALPAS F-4 que integran este Reglamento.

Acumulación de proyectos similares o vinculados

Artículo 12° La presentación de nuevos proyectos similares o vinculados a los contenidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones no la modifica. Esos proyectos, si procediera, serán acumulados a los que ya se encuentran en proceso.

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza
Albany, New York 12246-0001
United States of America

518 443 5124
fax - 518 443 5126

sunyidg@spo.rf.suny.edu

www.cid.suny.edu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF: IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress.*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza Albany, New York 12246-0001 United States of America

518 443 5124 fax - 518 443 5126

sunyidg@spo rf suny edu

www cid.suny edu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF· IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework. A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza Albany, New York 12246-0001 United States of America

518 443 5124 fax - 518 443 5126

suniydg@ spo rf suny edu

www cid suny edu

January 30, 2004

Mr Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF: IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress.*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework. A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza
Albany, New York 12246-0001
United States of America

518 443 5124
fax - 518 443 5126

suniydg@spo.rf.suny.edu

www.cid.suny.edu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF: IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress.*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework. A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza Albany, New York 12246-0001 United States of America

518 443 5124 fax - 518 443 5126

sunyidg@spo.rf.suny.edu

www.cid.suny.edu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress.*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor.

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

THE STATE UNIVERSITY *of* NEW YORK

Office of the Vice Chancellor and Secretary of the University

Associate Vice Chancellor for International Programs

Center for International Development

State University Plaza Albany, New York 12246-0001 United States of America

518 443 5124 fax - 518 443 5126

sunyidg@spo.rf.suny.edu

www.cid.suny.edu

January 30, 2004

Mr. Stephen M. Brager
Deputy Director ODI
USAID Peru
LIMA Peru

REF: IQC AEP – I – 807 – 00 – 00003 – 0
Task Order 807

Dear Stephen:

Please accept the enclosed document as the final technical report for the above referenced task order -- *Developing Skills of the Peruvian Congress*

The report covers the life of the project and is drafted in results framework A final financial report will be sent to the USAID with the last bill. Electronic versions of the attachments are found in the attached compact disk and an electronic version of the report is being sent to you through email.

Thank you for the opportunity to contribute to strengthening the Peruvian National Congress. It has been an honor

Best regards,

Margarita R. Seminario
Chief of Party

Integración de proyectos a los temas contenidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 13° En el caso de los temas contenidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, los proyectos de ley y resolución legislativa destinados a desarrollarlos deben señalar en forma expresa cuál de los temas propone desarrollar. Serán calificados por la Vicepresidencia encargada de la remisión de los proyectos a las Comisiones Ordinarias, según el artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República. Si el proyecto coincide con un tema contenido en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, el decreto de remisión expresará ese hecho.

Sesión de revisión de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones

Artículo 14° Al término de la primera legislatura ordinaria del período anual de sesiones, y a más tardar el primer día hábil de enero, el Presidente convoca a una reunión de evaluación y revisión de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, aplicando, en lo pertinente, las reglas contenidas en los artículos 7°, 8°, 9° y 10° de este Reglamento.

Disposiciones Transitorias y Finales

Primera.- Para el desarrollo de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2003 – 2004, la Mesa Directiva aplica en lo posible las normas de este Reglamento.

Segunda.- El presente Reglamento entra en plena vigencia al día siguiente del término de la Segunda Legislatura Ordinaria del Período Anual de Sesiones 2003 – 2004.

Formato ALPAS
F-1

PROPUESTA DE TEMAS Y PROYECTOS PARA LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

Período Anual de Sesiones 2003 – 2004

Grupo Parlamentario

Portavoz titular	**Portavoz suplente**

Temas y proyectos

Orden de Prioridad	Tema (Marcar una X)	Proyecto (Marcar una X)	Número de Proyecto (Si fuera el caso)	Sumilla	Fuentes de referencia
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

Fecha: de de 2003

Firma del Portavoz Titular

Formato ALPAS
F-2

ANTEPROYECTO DE AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

Período Anual de Sesiones 2003 – 2004

Orden de Prioridad	Tipo		Sumilla	Proponentes	Coincidencias
	Tema	Proyecto			
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					
18					
19					
20					

Fecha: de de 2003

Página 1

Formato ALPAS
F-3

REPORTE DE BIMESTRAL DEL DESARROLLO DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

Comisión Ordinaria

Período Anual de Sesiones 2003 – 2004

Orden de Prioridad	Tipo		Sumilla	Estado 1 En espera de proyectos 2. En estudio a. Por la Comisión b Por un Sub Grupo 3 En debate 4. En proceso de elaboracion de dictamen 5. Falta dictamen de alguna Comisión 6. Expedito 7. En Orden del Día
	Tema	Proyecto		
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				

Fecha: de de 2003

Página 1

Formato ALPAS
F-4

REPORTE DE VERIFICACIÓN QUINCENAL DEL DESARROLLO DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

OFICIALÍA MAYOR

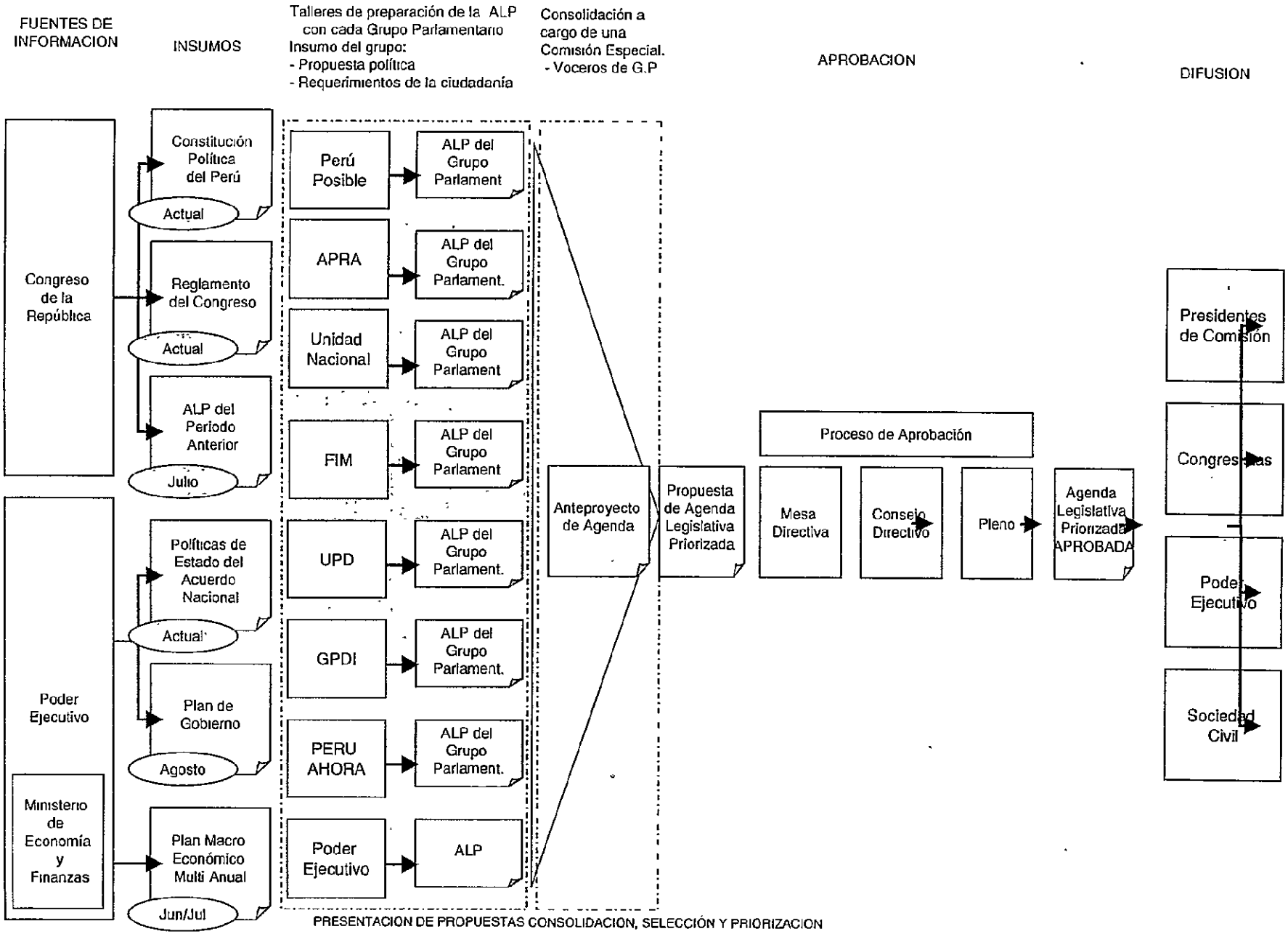
Período Anual de Sesiones 2003 – 2004

Orden de Prioridad	Tipo		Sumilla	Estado Procesal
	Toma	Proyecto		
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				

Fecha: de de 2003

Página 1

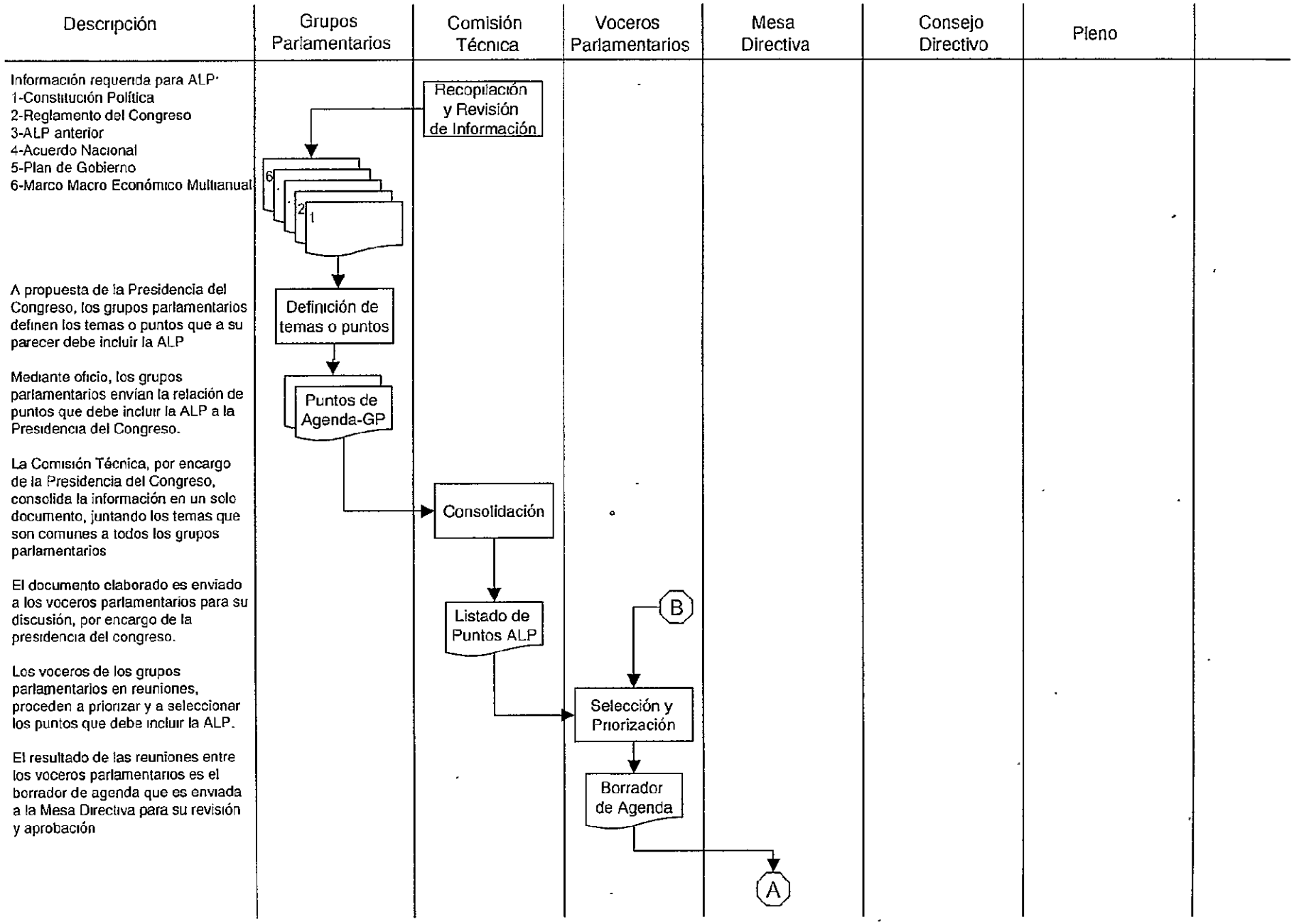
PROCESO DE FORMULACION DE LA AGENDA LEGISLATIVA



Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada

ACTUAL

Actual — Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada



Actual Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada

Descripción	Grupos Parlamentarios	Comisión Técnica	Voceros Parlamentarios	Mesa Directiva	Consejo Directivo	Pleno
Se presenta a la Mesa Directiva la propuesta de ALP. -Si es aprobada, se envía al Consejo Directivo -Si no es aprobada, regresa donde los voceros parlamentarios para que sea revisada nuevamente				A, B, Aprobada?, No, Si, Agenda Aprobada	B	
Una vez aprobada la Agenda por la Mesa Directiva, ésta es enviada al Consejo Directivo para su Aprobación -Si es aprobada, se envía al Pleno -Si no es aprobada, regresa donde los voceros parlamentarios para que sea revisada nuevamente.					Aprobada?, No, Si, Agenda Aprobada	
Finalmente la Agenda aprobada por el Consejo Directivo es enviada al Pleno para su aprobación. Los puntos aprobados por mayoría simple formarán parte de la Agenda Legislativa Priorizada.						Aprobada?, Si, Agenda Legislativa Priorizada
Agenda Legislativa Priorizada lista para su publicación y difusión						C

Descripción	Grupos Parlamentarios	Comisión Técnica	Voceros Parlamentarios	Mesa Directiva	Consejo Directivo	Pleno	Opinión Externa
La Agenda Legislativa Priorizada aprobada por el Pleno se difunde a través de la página web						C	Difusión

Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada

PROPUESTA

Propuesta — Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada

Descripción	Grupos Parlamentarios	Comisión Técnica	Voceros Parlamentarios	Mesa Directiva	Consejo Directivo	Pleno
Información requerida para ALP: 1-Constitución Política 2-Reglamento del Congreso 3-ALP anterior 4-Acuerdo Nacional 5-Plan de Gobierno 6-Marco Macro Económico Multianual		Recopilación y Revisión de Información				
	6, 2, 1					
A propuesta de la Presidencia del Congreso, los grupos parlamentarios -en talleres de trabajo- definen los temas o puntos que a su parecer debe incluir la agenda	Definición de temas o puntos					
Mediante oficio, los grupos Parlamentarios, con la firma de la mayoría simple del grupo parlamentario, envían la relación de puntos que debe incluir la agenda a la Presidencia del Congreso.	Puntos de Agenda-GP					
La Comisión Técnica, por encargo de la Presidencia del Congreso, consolida la información en un solo documento, juntando los temas que son comunes a todos los grupos parlamentarios		Consolidación				
El documento elaborado es enviado a los voceros parlamentarios para su discusión, por encargo de la presidencia del congreso.		Listado de Puntos ALP	B			
Los voceros de los grupos parlamentarios en reuniones tipo taller, proceden a priorizar y a seleccionar los puntos que debe incluir la agenda.			Selección y Priorización			
El resultado de las reuniones entre los voceros parlamentarios es el borrador de agenda que es enviada a la Mesa Directiva para su revisión y aprobación			Borrador de Agenda	A		

Propuesta — Proceso de Formulación de la Agenda Legislativa Priorizada

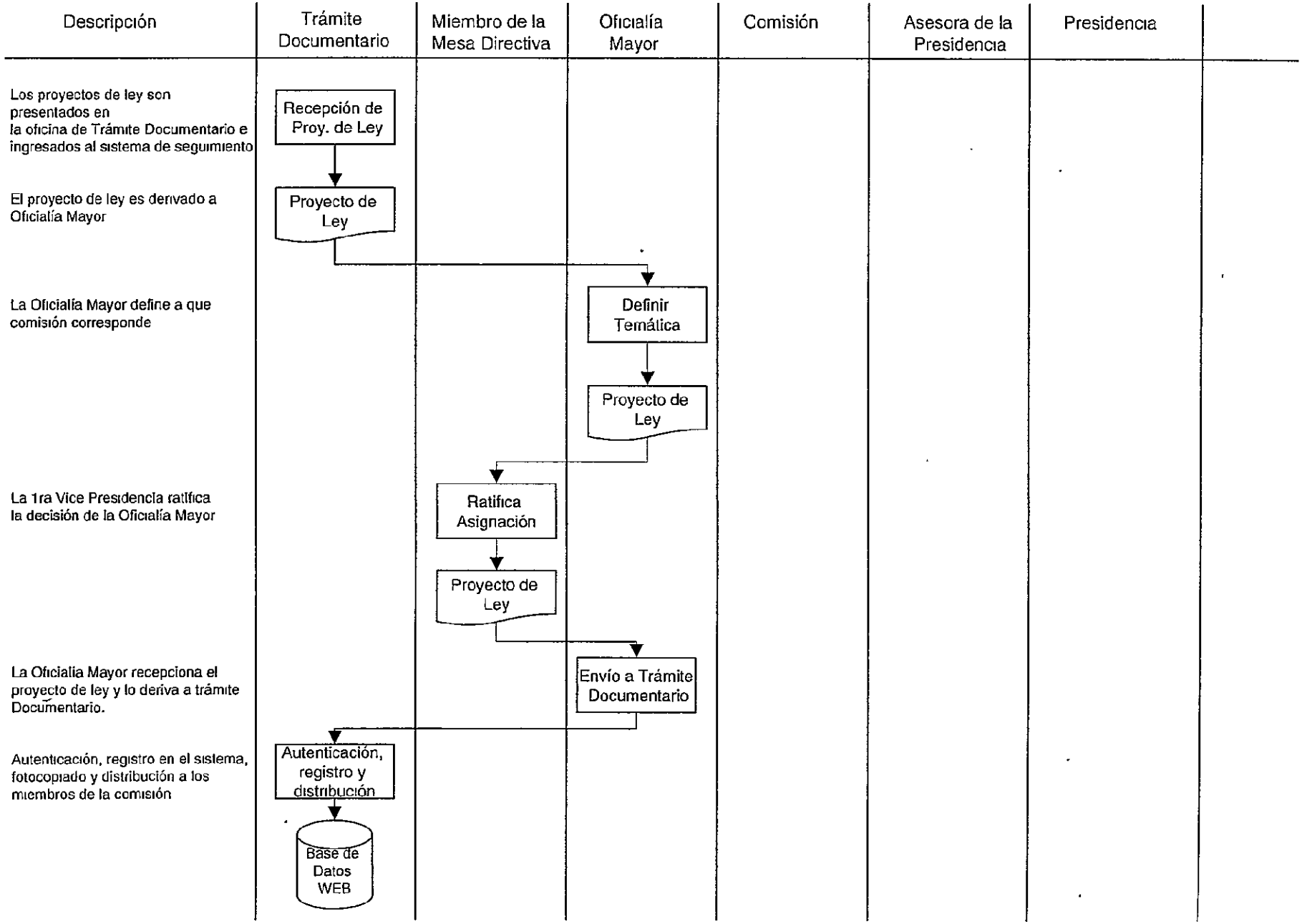
Descripción	Grupos Parlamentarios	Comisión Técnica	Voceros Parlamentarios	Mesa Directiva	Consejo Directivo	Pleno
Se presenta a la Mesa Directiva la propuesta de ALP: -Si es aprobada, se envía al Consejo Directivo -Si no es aprobada, regresa donde los voceros parlamentarios para que sea revisada nuevamente.				A, B, Aprobada?, No, Si, Agenda Aprobada	B	
Una vez aprobada la Agenda por la Mesa Directiva, ésta es enviada al Consejo Directivo para su Aprobación: -Si es aprobada, se envía al Pleno -Si no es aprobada, regresa donde los voceros parlamentarios para que sea revisada nuevamente.					Aprobada?, No, Si, Agenda Aprobada	
Finalmente la Agenda aprobada por el Consejo Directivo es enviada al Pleno para su aprobación. Los puntos aprobados por mayoría simple formarán parte de la Agenda Legislativa Priorizada						Aprobada?, Si, Agenda Legislativa Priorizada
Agenda Legislativa Priorizada lista para su publicación y difusión						C

Descripción	Grupos Parlamentarios	Comisión Técnica	Voceros Parlamentarios	Mesa Directiva	Consejo Directivo	Pleno	Opinión Externa
La Agenda Legislativa Priorizada aprobada por el Pleno se difunde a través de la página web. Los ciudadanos a través de la página web confirman o modifican la priorización de los puntos señalados en la agenda legislativa priorizada.						C	Difusión

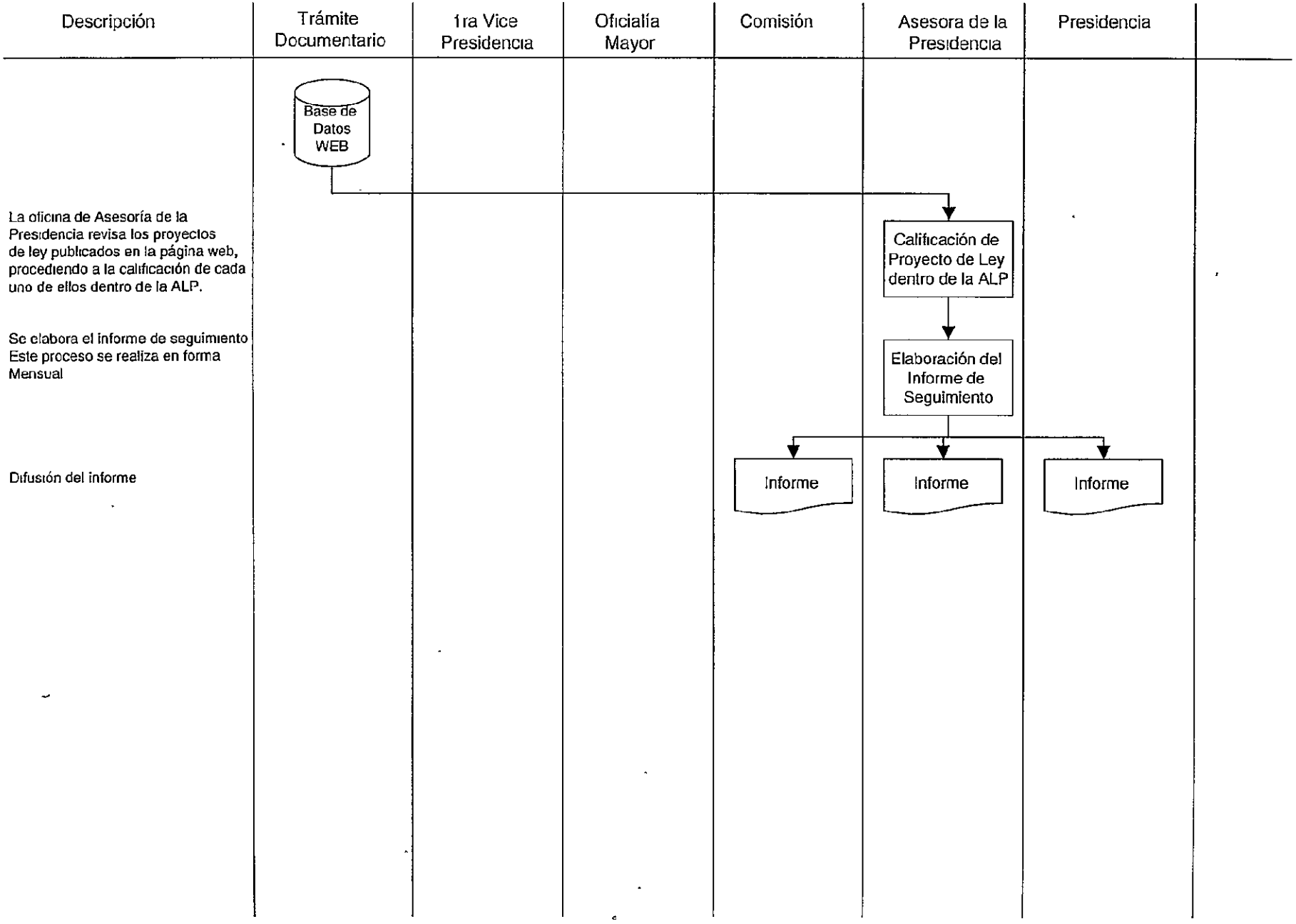
Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada

ACTUAL

Actual Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada



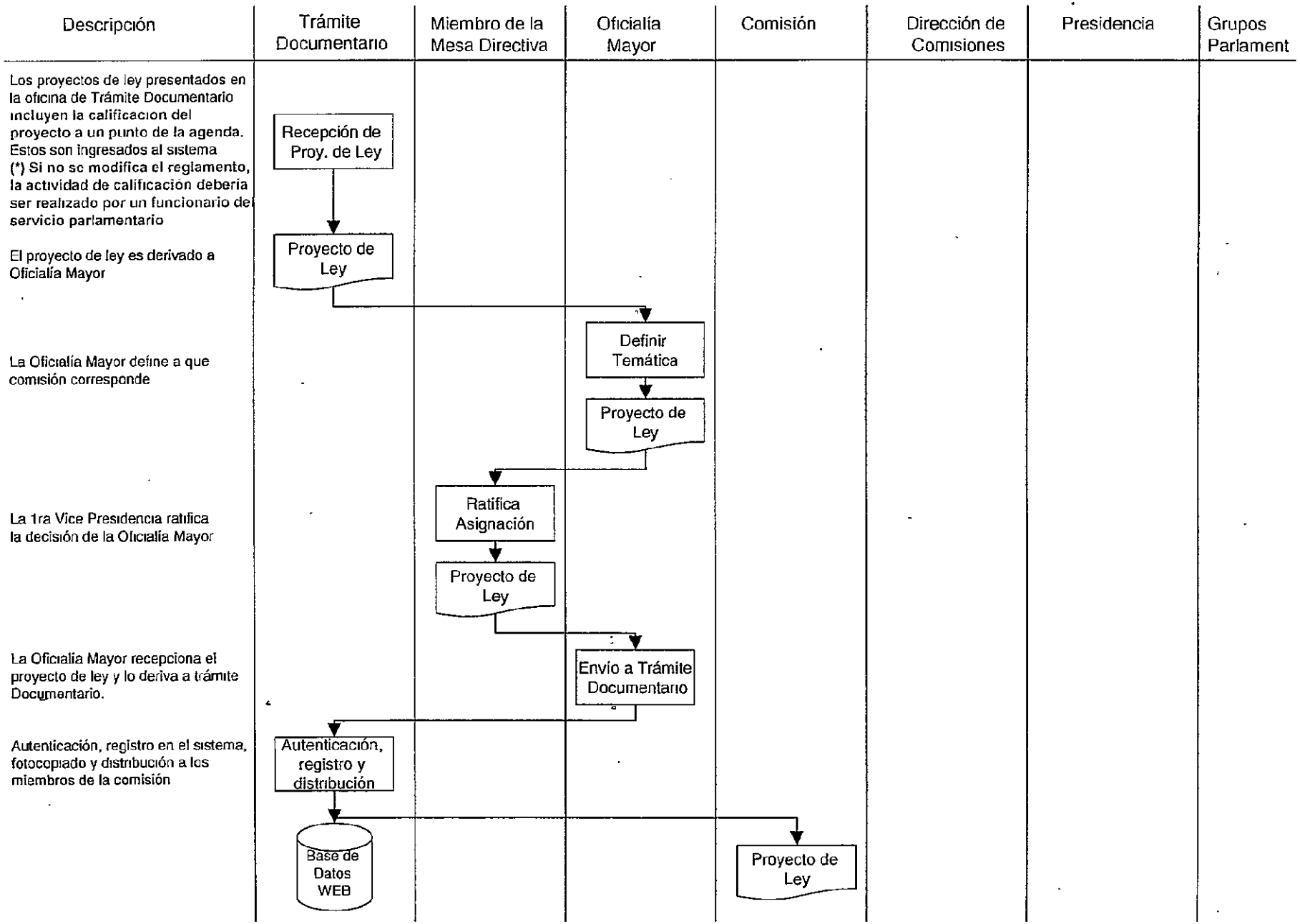
Actual Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada



Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada

PROPUESTA

Propuesta Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada 1/2



Propuesta Proceso de Seguimiento y Control de la Agenda Legislativa Priorizada 2/2

Descripción	Trámite Documentario	1ra Vice Presidencia	Oficialía Mayor	Comisión	Dirección de Comisiones	Presidencia	Grupos Parlament
				Proyecto de Ley			
Las comisiones informan el estado de cada proyecto de ley y del avance de cada punto de la Agenda.				Informa estado de cada proyecto de ley			
La Dirección de Comisiones a través de la Oficina de Coordinación con la Administración del Estado, elabora el informe de seguimiento.					Elaboración del Informe de Seguimiento		
La difusión del informe de seguimiento se realiza en forma semanal a través de informes escritos y publicación en la página web				Informe	Informe	Informe	Informe

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Propuesta de Cambios Normativos

Proyecto de Reforma al Reglamento

Pedidos de Información

José Elice

Lima, 2003

PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Los Congresistas que suscriben;

Considerando:

Que el artículo 96 de la Constitución Política del Perú establece que "*cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios (...) El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley*";

Que el derecho de los miembros del Congreso de pedir información a los órganos y altas autoridades del Estado, previsto por el citado artículo 96 de la Constitución Política del Perú, es precisado por el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, que tiene fuerza de ley;

Que, en su primer párrafo, el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República establece que "*cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes*";

Que, en su segundo párrafo, el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República regula el procedimiento para la presentación de pedidos de información, expresando que "*el pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministros o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder*";

Que el tercer párrafo del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República establece que "*los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores*",

Que, finalmente, el último párrafo del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República ordena a la Mesa Directiva que publique "*... los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un boletín especial, que también difunde las*

preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre";

Que el inciso e) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República atribuye a los Congresistas, entre otros, el derecho de "... *presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen*";

Que el g) del artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República establece que una de las funciones y atribuciones del Presidente del Congreso es la de "*exigir u ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos remitidos por los Congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 de la Constitución Política. De no recibirse respuesta, a los quince días de remitido el pedido, dispone que uno de los Vicepresidentes lo reitere, en la forma prevista en el artículo 87 del presente Reglamento*";

Que el inciso b) del artículo 64 del Reglamento del Congreso de la República comprende la solicitud de información "... *a los Ministros y a la administración en general*" como uno de los procedimientos de control parlamentario;

Que el artículo 66 del Reglamento del Congreso de la República estipula, en su inciso d), que los pedidos de información son propuestas parlamentarias, igual que las proposiciones de ley y resolución legislativa y las mociones de orden del día;

Que la definición de los pedidos de información está contenida en el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República, que los define como "... *proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y a otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones*";

Que de la lectura de los artículos reglamentarios citados se puede concluir que el sistema de regulación de los pedidos de información vigente es contradictorio, a lo que se suma el hecho de la gran cantidad de pedidos presentados por los Congresistas –más de 17 000 registrados durante los períodos anuales de sesiones 2001 – 2002 y 2002 – 2003, y a la incapacidad de los órganos del Gobierno, y de la administración pública en general, de asumir la tarea de responderlos con prontitud y en forma adecuada;

Que, además de los pedidos de información propiamente dichos, existen solicitudes de opinión y *ruegos* o solicitudes de gestión, que es necesario diferenciar adecuadamente y establecer con claridad sus efectos;

Que las sucesivas reformas de las normas reglamentarias que regulan el sistema de pedidos de información se han producido sin un estudio sistemático que permita evitar contradicciones y confusiones;

Que es necesario reformar el Reglamento del Congreso de la República en lo que se refiere a los pedidos de información, con la finalidad de establecer una clara definición de ellos, sus alcances y límites, los órganos pasibles de ser requeridos, las responsabilidades que haya lugar y sus diferencias con otros instrumentos parlamentarios que, como los ruegos, suelen confundirse con los pedidos de información;

Presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de la República;

PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE PEDIDOS DE INFORMACIÓN

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Resolución Legislativa:

Artículo 1.- Reforma del Reglamento del Congreso de la República

Refórmese los artículos 22 (inciso e), 32 (inciso g), 64 (inciso b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"**Derechos funcionales**
Artículo 22.- Los Congresistas tienen derecho:

b) A presentar pedidos de información y solicitudes de opinión y gestión a los órganos del Gobierno y la administración pública en general. Los pedidos de información son aquellos a los que se refiere el artículo 96° de la Constitución Política. Las solicitudes de opinión son aquellas que tienen por finalidad de obtener un punto de vista especializado o una opinión acorde con la política general del Gobierno, con relación a las proposiciones de ley.

Las solicitudes de gestión son aquéllas destinadas a lograr una mejor atención de los servicios públicos y las necesidades de los pueblos y los ciudadanos en general. En los tres casos pueden dirigirse a los funcionarios y órganos señalados por el artículo 96° de la Constitución Política y este Reglamento, así como a los demás funcionarios de la administración pública.

Las solicitudes de gestión no generan responsabilidad al funcionario a quien se dirigen, salvo la responsabilidad política cuando están contenidas en una Moción de Orden del Día aprobada por el Pleno o corresponden a compromisos contraídos por el funcionario ante algún órgano del Congreso.

Las solicitudes de opinión tampoco generan responsabilidad ni la obligación de ser contestadas, con excepción de la responsabilidad política en aquellos en que, a título de informe, el Ministerio de Economía y Finanzas deba pronunciarse, según lo previsto por el tercer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política, o cuando la opinión solicitada provenga de una Comisión Ordinaria y trate sobre algún proyecto de ley o resolución legislativa enviado por el Poder Ejecutivo que la Comisión solicitante esté encargada de estudiar y dictaminar.

La Presidencia del Congreso
Artículo 32.- El Presidente del Congreso tiene las siguientes funciones y atribuciones:

g) Exigir a los funcionarios y órganos señalados por el artículo 96° de la Constitución Política y este Reglamento que respondan los pedidos de información o, si fuera el caso, atiendan las solicitudes de gestión u opinión cuando implique responsabilidad del funcionario.

Definición y clases
Artículo 64.- Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:

b) Procedimientos de Control Político; que comprenden la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación de los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, los pedidos de información a los funcionarios y órganos señalados por el artículo 96° de la Constitución Política y este Reglamento, la censura y la confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.

Pedidos de información y solicitudes de opinión y gestión
Artículo 69.- Los pedidos de información son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir información a los Ministros, al Contralor General, al Presidente y a los directores del Banco Central de Reserva, al Superintendente de Banca y Seguros, a los presidentes y miembros de los Consejos de Coordinación Regional, a los alcaldes y regidores municipales y a cualquier funcionario público. Su finalidad es obtener información para esclarecer hechos o reunir datos que, en el ejercicio de la función parlamentaria, permitan tomar decisiones, preparar proposiciones o pronunciarse sobre algún asunto de interés público, con fundamento en el conocimiento y estudio de información confiable y consistente.

Los pedidos de información deben ser dirigidos a la más alta autoridad del órgano al que pertenece el funcionario que debe responder. Deben ser respondidos por el Ministro de cuyo Despacho depende el órgano o el organismo público descentralizado adscrito y el funcionario que debe responder, o por el principal funcionario del organismo público constitucionalmente autónomo al que pertenece el órgano y de quien depende el funcionario que debe responder. Los funcionarios a quienes se dirige un pedido de información y no les corresponde contestarlo por razón de competencia, pueden optar por enviarlo a quien corresponda, informando de esta decisión al interesado, o devolverlo al Congresista peticionario con la debida nota de cuestión de competencia.

El Ministro o la principal autoridad del organismo público constitucionalmente autónomo puede delegar la responsabilidad de responder los pedidos de información de los Congresistas en funcionarios del siguiente nivel en la jerarquía del Ministerio u organismo público. Con la respuesta se debe adjuntar la

resolución que contiene la delegación. No se puede delegar la responsabilidad de responder las reiteraciones de pedidos de información ni aquellos pedidos derivados de lo dicho en forma personal por el funcionario requerido.

Los funcionarios de menor jerarquía que respondan pedidos de información sin previa delegación incurren en las responsabilidades administrativas y penales que corresponda.

Se puede pedir información a los funcionarios y órganos con función jurisdiccional, siempre que, de acuerdo con sus leyes orgánicas, no se interfiera procesos en trámite o se viole derechos procesales, salvo que el pedido se refiera a documentos y actuaciones de carácter público.

Las solicitudes de opinión y gestión son enviadas por el Congresista que las suscribe. Aquellas cuya respuesta implica responsabilidad se tramitan a través de una Vicepresidencia y, en cuanto a los plazos y apremios, se les aplica las mismas reglas de los pedidos de información establecidas por el artículo 87° de este Reglamento.

La falta de respuesta no acarrea responsabilidad, salvo las excepciones contenidas en los párrafos segundo y tercero del literal b) del artículo 22° de este Reglamento.
Las solicitudes de opinión y gestión no sujetas a responsabilidad sólo pueden ser reiteradas por quien las presentó. No son objeto de publicación.

Pedidos de información a los funcionarios y órganos del Estado
Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir la información que estime necesaria, sobre asuntos de interés público y utilidad para la función parlamentaria, a los funcionarios y órganos señalados por el artículo 96° de la Constitución Política y el artículo 69° de este Reglamento.

El pedido de información se presenta por escrito fundamentado y preciso. Se envía mediante oficio redactado y tramitado por la oficina especializada de la Oficialía Mayor, previa firma por uno de los vicepresidentes, quien calificará si el pedido se refiere a un asunto de interés público y, de los fundamentos expuestos, es útil para la función parlamentaria.

Si el vicepresidente considera que el pedido de información no se refiere a un asunto de interés público, no resulta útil para la función parlamentaria o contiene una solicitud de gestión o petición de privilegios o favores o un requerimiento de información disponible en la biblioteca, el archivo o las bases de datos del Centro de Investigación Parlamentaria, lo devolverá a su autor mediante oficio fundamentado.

El Congresista autor del pedido devuelto puede recurrir al Consejo Directivo para que revise el caso. Su decisión es definitiva.

Si dentro de los veinte días posteriores el funcionario responsable no responde, el Congresista que presentó el pedido puede solicitar que se reitere. Si luego de diez días de recibida la reiteración no responde, a solicitud del Congresista que lo suscribe, el Pleno o la Comisión Ordinaria especializada en el asunto materia del

pedido pueden, según corresponda a la investidura del funcionario responsable, requerir su presencia inmediata.

Ningún funcionario está obligado a responder un pedido de información que no está suscrito por el Presidente o un Vicepresidente del Congreso de la República.

La Mesa Directiva publica en forma periódica un resumen de los pedidos y sus respuestas, así como una estadística del nivel de cumplimiento. La publicación puede hacerse en el portal que el Congreso de la República mantiene en la Internet o el Diario Oficial El Peruano o en ambos medios.

Artículo 2.- Comisión Especial de Estudio sobre el sistema de pedidos

1. Constitúyase una Comisión Especial encargada de estudiar y proponer soluciones con relación a los pedidos acumulados y pendientes de respuesta a la fecha de entrada en vigencia de esta Resolución Legislativa.

2. La Comisión es presidida por un Vicepresidente del Congreso de la República y además la integran; un Congresista miembro de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, designado por el voto mayoritario de sus miembros; un representante de cada Grupo Parlamentario, con autorización expresa para tomar decisiones en nombre del Grupo; y el Oficial Mayor del Congreso de la República, quien actúa como secretario y asesor.

   El Presidente del Congreso de la República debe cursar una carta a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad solicitar que el Consejo de Ministros designe a uno de sus miembros como integrante y Vicepresidente de la Comisión.

3. Mientras no se presente y debata el informe de la Comisión Especial queda en suspenso la aplicación de lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República modificado por esta Resolución Legislativa, en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos requeridos; sin embargo, si las circunstancias lo ameritan, el Consejo Directivo puede decidir que se aplique esa norma en su integridad para casos especiales sometidos a su conocimiento.

Artículo 3.- Vigencia

La presente Resolución Legislativa entra en vigencia el tercer día posterior al de su publicación.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Proyecto de Resolución Legislativa

Modificación al Reglamento
Sistema de Comisiones

José Elice

Lima, 2003

[1]Proyecto de Resolución Legislativa de reforma del artículo 27°, del inciso g) del 30°, del inciso 1 del artículo 31° - A, y de los artículos 34°, 35°, 36°, 52° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de mejorar el sistema de Comisiones

Los Congresistas que suscriben;

Considerando:

Que las Comisiones del Congreso de la República son órganos fundamentales de la organización parlamentaria y del sistema procesal parlamentario;

Que un Congreso eficiente requiere de un sistema de Comisiones que permita el estudio adecuado de las proposiciones y consultas parlamentarias, con la finalidad de que, bajo el principio de especialización, los órganos de decisión superiores, como el Pleno y la Comisión Permanente, reciban oportuna ilustración antes de pronunciarse sobre los asuntos que son sometidos a su conocimiento y debate;

Que durante los últimos dos años se ha incrementado el número de Comisiones Ordinarias y de Investigación en el Congreso de la República, a lo que hay que sumar la creación de la Junta de Portavoces y un número importante de Subcomisiones de Investigación, dentro del procedimiento de acusación constitucional, lo que, a su vez, ha producido un aumento de la intensidad del trabajo parlamentario en general, que no necesariamente se ha expresado en mejores resultados y sí en mayores gastos administrativos;

Que la experiencia del último período anual de sesiones ha demostrado que el exceso de órganos en los que deben trabajar los Congresistas atenta contra la racionalidad en el trabajo parlamentario e impide la concentración de esfuerzos en los asuntos más importantes que demandan una participación ordenada, lúcida y eficiente, por lo que es necesario reducir el número máximo de Comisiones a las que puede pertenecer cada Congresista y, al mismo tiempo, añadir normas que refuercen la obligación de participar en ellas;

Que en la actualidad el Congreso de la República tiene constituidas veintiocho Comisiones Ordinaria y una Comisión de Ética Parlamentaria, donde varias de ellas se ocupan de temas afines que han demostrado en los hechos que podrían ser tratados por una sola Comisión, unas tienen una excesiva y diversa carga de trabajo con respecto de otras en las que la carga de trabajo es mínima, se ha registrado una preocupante tendencia a la creación en su interior de subcomisiones y grupos de trabajo con el correlato de un mayor gasto administrativo y su número excesivo ha ocasionado el crecimiento de la demanda por espacios físicos, recursos logísticos y personal adicional;

Que, según la experiencia nacional y comparada, también es necesario reducir el número de Comisiones Ordinarias a las absolutamente necesarias para evitar la superposición de temas, la imprecisión y los errores en el envío de las proposiciones, el desorden y la innecesaria diversidad temática y el exceso de gastos administrativos, como factores que actúan contra la eficiencia del trabajo de las Comisiones en las etapas de los procedimientos parlamentarios en las que les corresponde actuar, estableciendo un número mínimo y

[1] Documento preparado por el Proyecto de Fortalecimiento Legislativo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID.)

máximo para cada período anual de sesiones, fusionado aquellas que se ocupan de temas afines y delimitando su ámbito temático;

Que es necesario reconocer, instituir y regular la existencia de Congresistas suplentes en las Comisiones Ordinarias;

Que no es apropiada la denominación de "Cuadro de Comisiones" utilizada para hacer referencia a la nómina anual de las Comisiones Ordinarias, por lo que es necesario modificar tal denominación y proponer que se denomine "Nómina Anual de Comisiones Ordinarias";

Que es necesario establecer normas claras sobre el cómputo del quórum en las Comisiones, dirimencia, envío de proyectos de ley y resoluciones legislativas a las Comisiones Ordinarias y determinación de preeminencias;

Que es necesario establecer una nueva clasificación de las Comisiones del Congreso de la República, definiendo su estructura, sus reglas de constitución y sus funciones dentro de los procesos y las actividades parlamentarias, distinguiendo entre Comisiones Ordinarias, de Investigación, Espaciales y Protocolares o Ceremoniales;

Que es preciso vincular el trabajo de las Comisiones Ordinarias con la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, con la finalidad de promover un trabajo legislativo más eficiente;

Que es necesario aprobar normas transitorias especiales y garantizar las condiciones administrativas necesarias para implantar la reforma del sistema de Comisiones, reforzando las funciones de asesoría y apoyo administrativo con el nombramiento de un Director de Comisiones, los Jefes de los Departamentos de Comisiones Ordinarias, Especiales y Protocolares o Ceremoniales y de Comisiones y Subcomisiones de Investigación y de la Oficina de Coordinación con el Gobierno, e iniciando el proceso de selección de los Secretanos Técnicos de las Comisiones así como estableciendo la adecuada redistribución de los ambientes físicos y los recursos en general y regulando las audiencias públicas legislativas;

Presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de resolución legislativa:

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Resolución Legislativa:

Proyecto de Resolución Legislativa de reforma del artículo 27°, del inciso g) del 30°, del inciso 1 del artículo 31° - A, y de los artículos 34°, 35°, 36°, 52° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de mejorar el sistema de Comisiones

Reforma del Reglamento del Congreso de la República sobre el sistema de Comisiones.

Artículo 1°- Modifícase los artículos 27°, 30° (inciso g), 31° - A (inciso 1), 32°, 34°, 35°, 36°, 52° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"Organización Parlamentaria
Artículo 27°.- La organización parlamentaria del Congreso tiene los siguientes órganos:

a) El Pleno.

b) La Comisión Permanente.

c) El Consejo Directivo.

d) La Junta de Portavoces.

e) La Presidencia.

f) La Mesa Directiva.

g) Las Comisiones, que pueden ser ordinarias, de investigación, especiales y protocolares o ceremoniales.

h) Los Grupos Parlamentarios.

El Consejo Directivo del Congreso
Artículo 30°.- El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios, que se denominarán Directivos – Portavoces, elegido por su respectivo Grupo. A cada Directivo – Portavoz titular corresponderá un suplente elegido por cada Grupo Parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se cuidará guardar similar proporcionalidad a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Tiene las siguientes funciones y atribuciones:

g) Aprobar los planes de trabajo legislativo, **la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias, que es presentada a consideración del Pleno por Presidente del Congreso**, y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.

La Junta de Portavoces
Artículo 31°.- A.- La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen sus respectivas bancadas. Le corresponde:

1. La coordinación de la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias, para su aprobación previa por el Consejo Directivo ante de ser debatida y votada por el Pleno del Congreso.

La Presidencia del Congreso
Artículo 32°.- El Presidente del Congreso tiene las siguientes funciones y atribuciones:

f) Someter a consideración del Consejo Directivo la agenda de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, **la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias y la nómina de la Comisión Permanente** y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y la productividad del Congreso.

Las Comisiones. Definición y reglas generales de constitución.

Artículo 34°.- Las Comisiones son grupos de trabajo especializados integrados por Congresistas, **cuya función es la evaluación permanente de los órganos y las actividades del Estado, el estudio y dictamen de las proposiciones de ley y resolución legislativa con la finalidad de ilustrar al Pleno antes de iniciar un debate y tomar una decisión, la absolución de consultas especializadas sobre los asuntos materia de su competencia, el estudio e informe sobre los asuntos materia de investigación que les encarga el Pleno del Congreso y la representación del Congreso de la República en actos protocolares y ceremoniales, según el caso.**

El Pleno del Congreso aprueba la nómina anual y la constitución eventual de las Comisiones, a propuesta del Presidente, quien coordina en forma previa con los Grupos Parlamentarios. En el proceso de constitución de las Comisiones se procura aplicar en lo posible los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad, tanto en su conformación interna como en la distribución general de los cargos directivos de ellas.

La distribución de los Congresistas en las Comisiones se efectúa de modo tal que todos los Congresistas pertenezcan cada uno por lo menos a una Comisión Ordinaria y que ningún Congresista pertenezca a más de dos Comisiones Ordinarias y, en forma excepcional, a una Comisión de Investigación o Especial adicional. Esta regla no se aplica para las Comisiones Protocolares o Ceremoniales temporales ni a la Subcomisiones de Investigación y de Acusación que nombra la Comisión Permanente dentro de los procesos de acusación constitucional. Los miembros de la Mesa Directiva sólo pueden pertenecer, si así lo aceptan, a una Comisión Ordinaria u Especial.

Los Congresistas que se encuentren ejerciendo la función ministerial no pueden integrar Comisiones y deben ser reemplazado mientras dure el encargo ministerial.

Clases de Comisiones, integrantes y reglas de constitución.
Artículo 35°.- Existen cuatro clases de Comisiones: ordinarias, de investigación, especiales y protocolares o ceremoniales.

1. **Comisiones Ordinarias**

   Las Comisiones Ordinarias son aquellas constituidas para actuar durante los períodos anuales de sesiones. Su función es estudiar y evaluar en forma permanente las actividades de los órganos del Estado y estudiar y dictaminar los proyectos de ley y resolución legislativa que el Presidente somete a su consideración dentro del procedimiento legislativo, así como absolver consultas especializadas en los asuntos correspondientes a su ámbito temático.

   En el Congreso se constituyen por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias con sus correspondientes ámbitos temáticos:

   a) **Comisión de Asuntos Agrarios y Agropecuarios.**

      - Agricultura y asuntos agropecuarios.
      - Política nacional agraria y agropecuaria.
      - Proyectos nacionales agrarios y agropecuarios.
      - Estudio, promoción y desarrollo de las actividades agraria y agropecuaria.
      - Tecnología agraria y agropecuaria.
      - Comercialización y exportación de productos agrarios y agropecuarios.

   b) **Comisión de Medio Ambiente, Ecología y Amazonía.**

- Conciencia ambiental y protección y defensa del medio ambiente.
- Política nacional de protección y defensa del medio ambiente.
- Asuntos ecológicos y desarrollo sostenible.
- Estudio, promoción, defensa y desarrollo de la Amazonía.

c) Comisión de Constitución y Reglamento.

- Constitución Política del Perú.
- Leyes orgánicas y de desarrollo constitucional.
- Control de constitucionalidad sobre decretos legislativos, decretos de urgencia, convenios internacionales ejecutivos y decretos de instauración del régimen de excepción.
- Reglamento del Congreso de la República.

d) Comisión de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología.

- Estudio, difusión, promoción y protección de la cultura nacional.
- Educación primaria, secundaria y superior.
- Promoción y desarrollo del deporte.
- Difusión y protección de la multiculturalidad étnica y lingüística.
- Promoción de la investigación científica pura y aplicada.
- Promoción de la capacitación tecnológica permanente.

e) Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia.

- Defensa Nacional.
- Orden Interno y seguridad ciudadana.
- Sistema Nacional de Defensa Civil.
- Política antiterrorista y de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.
- Inteligencia.

f) Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobierno Locales.

- Promoción de la descentralización política y administrativa.
- Promoción de la desconcentración administrativa.
- Promoción, desarrollo y estructura de las regiones.
- Promoción y desarrollo de los gobiernos locales.

g) Comisión de Economía.

- Promoción del desarrollo económico.
- Orden económico y política económica.
- Política fiscal y deuda pública.
- Integración económica.
- Programas sociales de emergencia.

h) Comisión de Energía, Minas e Hidrocarburos.

- Asuntos energéticos.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector minero.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector de hidrocarburos.
- Proyectos nacionales en energía, minería e hidrocarburos.

i) Comisión de Industria, Comercio y Turismo.

- Estudio, promoción y desarrollo del sector industrial en general.
- Estudio, promoción y desarrollo de la gran industria.
- Estudio, promoción y desarrollo de la mediana y pequeña industria.
- Estudio, promoción y desarrollo del comercio interior y exterior.
- Promoción de la integración comercial.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector turismo.
- Proyectos nacionales de desarrollo turístico.

j) Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

- Asuntos jurídicos del Estado.
- Registro, clasificación, concordancia y archivo de la legislación nacional.
- Asuntos judiciales
- Defensa judicial del Estado.

- Asuntos penitenciarios.
- Asuntos registrales.
- Promoción y defensa de los derechos humanos.
- Defensa del consumidor.

k) Comisión de la Mujer y Desarrollo Social.

- Promoción del desarrollo integral de la mujer.
- Evaluación permanente de los estándares de desarrollo humano.
- Protección y desarrollo de los niños y adolescentes en peligro social.
- Programas sociales nacionales complementarios de compensación temporal de los niveles de pobreza.

l) Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

- Presupuesto General de la República.
- Cuenta General de la República.
- Créditos suplementarios y transferencias presupuestales.

m) Comisión de Relaciones Exteriores e Interparlamentarias.

- Política internacional del Perú.
- Tratados internacionales y convenios internacionales ejecutivos.
- Servicio diplomático.
- Relaciones interparlamentarias.

n) Comisión de Salud, Familia y Población.

- Política nacional de salud.
- Sistema nacional e infraestructura de salud.
- Promoción de la ampliación de la cobertura de salud.
- Política nacional de lucha contra el consumo de drogas y del tabaco.
- Estudio, promoción y protección de la familia.
- Protección y promoción de las personas con discapacidad.
- Paternidad responsable y anticoncepción.
- Estudio y promoción de políticas de población.
- Estudio y políticas de migración.

o) Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

- Política nacional del empleo.
- Estudio, promoción y protección del empleo.
- Estudio, difusión e integración o codificación de la legislación laboral.
- Estudio y promoción de los derechos laborales.
- Sistemas de seguro de desempleo.
- Sistemas de pensiones.

p) Comisión de Infraestructura y Desarrollo.

- Estudio, promoción y desarrollo del sector vivienda.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector infraestructura vial.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector telecomunicaciones.
- Estudio, promoción y desarrollo del sector transporte.

Se pueden constituir otras Comisiones Ordinarias para que funcionen sólo durante un determinado período anual de sesiones o un período inferior acordado por el Pleno, en un número no superior a tres, con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de Congresistas. La prórroga del funcionamiento por un nuevo período de una Comisión Ordinaria constituida para un período anual de sesiones sólo procede con la reforma de este artículo.

El Pleno aprueba la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias dentro de los diez días hábiles posteriores al de instalación del período anual de sesiones. La nómina es propuesta por el Presidente en nombre del Consejo Directivo, previa coordinación con los Grupos Parlamentarios en la Junta de Portavoces.

Además, se constituye la Comisión de Ética Parlamentaria, según lo previsto por el artículo 14° del Código de Ética Parlamentaria aprobado por Resolución Legislativa Núm. 021-2001-CR.

Cada Comisión Ordinaria tiene una Mesa Directiva integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Cuentan con una Secretaría Técnica dependiente de la Oficialía Mayor.

La elección de la Mesa Directiva se efectúa por los miembros titulares de la respectiva Comisión Ordinaria. El acto de elección es presidido por el Congresista miembro de mayor edad y se realiza dentro de los cinco días hábiles posteriores a la aprobación de la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias. El desarrollo y resultado del acto electoral consta en un acta, cuyas copias son entregadas al Presidente del Congreso y al Oficial Mayor.

Una vez elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Comisión Ordinaria la instalada.

Los Grupos Parlamentarios pueden proponer, durante las coordinaciones para la elaboración de la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias, miembros suplentes de las Comisiones Ordinarias en un número igual al de los miembros titulares del Grupo. Los suplentes reemplazan a los titulares en caso de ausencia. Los Congresistas sólo pueden ser suplentes en una Comisión Ordinaria.

2. Comisiones de Investigación

Las Comisiones de Investigación son aquellas que se constituyen dentro del marco de lo previsto por el artículo 97° de la Constitución Política, con la finalidad desarrollar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Son integradas por un mínimo de tres y un máximo de cinco Congresistas, propuestos al Pleno por el Presidente del Congreso tratando de respetar el pluralismo y la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. Sólo procede la declinación a un nombramiento aprobado por razones enfermedad comprobada o de inhibición por ser autor de la denuncia, por parentesco o amistad con las personas naturales o afinidad con las personas jurídicas investigadas o controversia pública con quien es investigado, sean personas naturales o jurídicas.

No puede proponerse ni nombrarse miembro de una Comisión de Investigación a ningún Congresista que se encuentre con licencia aprobada según este reglamento, salvo que exprese su aceptación por escrito y se comprometa a estar presente y terminar su período de licencia el día en que deba constituirse la Comisión. Tampoco puede proponerse a los Congresistas que en el momento de la propuesta sean miembros de una Comisión de Investigación.

Las Comisiones de Investigación se constituyen bajo la presidencia del Congresista nombrado de mayor edad, a más tardar el día hábil siguiente al recibo del oficio mediante el cual se comunica la aprobación de la moción de orden de día que propone la constitución de la Comisión, el asunto a investigar, el plazo acordado y la nómina de sus miembros. El oficio de comunicación debe ser enviado de inmediato por la Oficialía Mayor.

Una vez constituida la Comisión, se procede a elegir al Presidente y a un Vicepresidente Secretario. El Presidente, luego de ser elegido, declara instalada la Comisión.

El Pleno puede, en forma excepcional, acordar dar facultades de Comisión de Investigación a una Comisión Ordinaria, siempre que su carga de trabajo lo permita.

El trabajo de los grupos o subgrupos de investigación constituidos dentro de una Comisión Ordinaria sólo tiene validez como elemento metodológico para contribuir a desarrollar las funciones establecidos por el primer párrafo del numeral 1 precedente.

No procede dar facultades de Comisión de Investigación a los grupos o subgrupos de trabajo de las Comisiones Ordinarias.

3. Comisiones Especiales

Las Comisiones Especiales son aquellas que se constituyen con la finalidad de estudiar asuntos específicos por un período de tiempo determinado, así como aquellas que, en forma mixta, se constituyen con representantes del Gobierno, del Poder Judicial o de otro órgano constitucionalmente autónomo con la finalidad de desarrollar estudios conjuntos de innovación o reforma legislativa.

Cada año, con la Nómina de Comisiones Ordinarias se constituye una Comisión Especial Calificadora de Acusaciones Constitucionales y Solicitudes de Levantamiento del Fuero Parlamentario.

Para la constitución de las Comisiones Especiales se siguen, en lo que fuera aplicable, las reglas de las Comisiones de Investigación; sin embargo, en cuanto al número de miembros, el mínimo es de cinco y el máximo de diez, sin incluir, en el caso de las Comisiones Especiales Mixtas, a los representantes de otros órganos del Estado.

Las Comisiones Especiales Mixtas sólo pueden ser presididas por Congresistas.

Las Comisiones Especiales acuerdan su metodología de trabajo, según la naturaleza y dificultad del asunto materia de estudio.

4. Comisiones Protocolares o Ceremoniales

Las Comisiones Protocolares o Ceremoniales son las que se constituyen eventualmente para cumplir funciones de esa naturaleza en representación del Congreso de la República o de sus órganos de dirección.

Según las características del encargo que deban recibir, el Presidente del Congreso decide el número y los nombres de los Congresistas integrantes. Si lo considera necesario puede consultar su decisión al Pleno, a la Comisión Permanente, al Consejo Directivo o a la Mesa Directiva, según el caso.

Plan de trabajo e informe de trabajo de las Comisiones

Artículo 36°.- Las Comisiones Ordinarias, de Investigación y Especiales deben presentar un plan de trabajo para todo el período anual de sesiones o el plazo de investigación o de estudio, respectivamente. El plan de trabajo es presentado a más tardar el quinto día hábil posterior a la instalación de la Comisión, sin perjuicio de iniciar sus trabajos el mismo día de la instalación o el siguiente.

En el caso de las Comisiones Ordinarios y, si fuera el caso, de las Comisiones Especiales, el plan de trabajo debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones.

Los presidentes de las Comisiones Ordinarias deben presentar un informe del trabajo desarrollado, dentro de los treinta días calendario posteriores al término del segundo período ordinario de sesiones.

Quórum y mayorías
Artículo 52°.- Para el efecto del cómputo del quórum y la verificación del resultado de las votaciones de las votaciones en los casos en que se exigen mayorías especiales, se tendrá en cuenta los siguientes conceptos:

a) Número legal de Congresistas: ciento veinte.

b) Número hábil de Congresistas: el número legal de Congresistas menos el número de Congresistas que encuentren con licencia acordada por el Consejo Directivo, los que se encuentren suspendidos y los no incorporados. Para este efecto se considera con licencia a todo Congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aún si no la hubiere solicitado.

El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas. No se incluye en el número hábil a los Congresistas autorizados a asistir a una Comisión en las oficinas del Congreso, conforme al artículo anterior. Cuando exista duda sobre el número de Congresistas presentes en la sesión, cualquier Congresista puede solicitar que antes de la votación se verifique el quórum.

El quórum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas Comisiones del Congreso con facultad de tomar decisiones es de la mayoría de sus miembros hábiles. Si el número hábil es par el quórum es dado por la mitad más uno; si es impar, por el número que represente el entero inmediato superior a la mitad. Los acuerdo se toman con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes, luego de verificado el quórum, incluido el voto del Presidente.

En el caso de producirse un empate en la votación tiene voto dirimente quien preside el Pleno, la Comisión Permanente, el Consejo Directivo, a Mesa Directiva, la Junta de Portavoces o las Comisiones, sin perjuicio, en este último, del derecho de sus presidentes de ejercer su voto común. En los demás casos, quienes presidan órganos parlamentarios sólo pueden ejercer su voto común cuando se trata de votación secreta o bajan al llano.

Envío a Comisiones y estudio
Artículo 77°.- Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión Ordinaria para su estudio y dictamen, previa consulta con un el Vicepresidente del Congreso a quien la Mesa Directiva le haya encargado la función de supervisar el sistema de envío de proposiciones a las Comisiones.

Para determinar el envío de las proposiciones de ley y resolución legislativa a las Comisiones Ordinarias, el Vicepresidente encargado debe tener en cuenta las siguientes reglas:

1. **Las proposiciones se envían a las Comisiones Ordinarias cuyo ámbito temático coincide con el de las proposiciones, según el criterio de especialización.**

2. **Las proposiciones son enviadas sólo a una Comisión Ordinaria. Excepcionalmente podrán ser enviadas a dos Comisiones, con aprobación de la Mesa Directiva, y hasta un máximo de tres Comisiones, con aprobación del Consejo Directivo; en estos casos el Vicepresidente debe exhortar a las Comisiones a trabajar y dictaminar en conjunto.**

3. **En caso de que se decida enviar una proposición a más de una Comisión, en el decreto de envío se pondrá en primer lugar aquella Comisión cuyo ámbito temático coincide en forma más precisa con la materia de la proposición, que será considerada Comisión principal, y luego a la o las Comisiones siguientes según el criterio de mayor coincidencia entre sus respectivos ámbitos temáticos y la materia sobre la que se propone legislar.**

Cualquier Comisión Ordinaria puede solicitar que una proposición le sea enviada para su estudio y dictamen. Si no hubiese sido enviada a ninguna otra Comisión, el Vicepresidente encargado evalúa y resuelve el pedido. Si ya hubiese sido enviada a otra Comisión y pasado tres días hábiles de haber sido recibida, resuelve el Consejo Directivo en su siguiente sesión ordinaria.

No procede el pedido de envío de una proposición por una Comisión Ordinaria después de haber transcurrido cinco días hábiles de su recibo por otra u otras Comisiones".

Disposición derogatoria
Artículo 2°.- Derógase el artículo 2° de la Resolución Legislativa del Congreso Núm. 001-2001-CR de 8 de agosto de 2001.

Reglas transitorias y excepcionales para implementar las reformas del sistema de Comisiones y garantizar las condiciones administrativas mínimas necesarias
Artículo 3°.- En forma excepcional, la aprobación de la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias para el período anual de sesiones 2003 – 2004 se puede hacer a más tardar el último día útil de agosto de 2003.

Dentro del período comprendido entre la aprobación de esta reforma del Reglamento del Congreso de la República y la fecha de aprobación de la Nómina Anual de Comisiones Ordinarias, el Consejo Directivo y la Mesa Directiva deben acordar y hacer lo necesario, según sus atribuciones, para:

1. Proponer y aprobar el Reglamento sobre formulación, debate, aprobación, difusión, aplicación y evaluación permanente de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, así como, según las normas del reglamento respectivo, aprobar la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2003 – 2004.

2. Desarrollar un plan de redistribución de los ambientes físicos y los recursos de las Comisiones Ordinarias, de modo tal que todas ellas cuenten con las facilidades que

requieren para desarrollar su trabajo en forma eficiente, dentro del marco presupuestal vigente.

3. Proponer, estudiar y someter al Pleno del Congreso una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de la República para regular las audiencias públicas legislativas a cargo de las Comisiones Ordinarias y, de ser aprobada la reforma, debatir y aprobar el reglamento especial correspondiente.

4. Nombrar al Director de Comisiones, a los Jefes de los Departamentos de Comisiones Ordinarias, Especiales y Protocolares y de Comisiones y Subcomisiones de Investigación y al Jefe de la Oficina de Coordinación con el Gobierno, así como convocar a concurso las plazas para las Secretarías Técnicas de las Comisiones Ordinarias.

El Consejo Directivo para el período anual de sesiones 2003 – 2004 debe quedar constituido a más tardar dentro de los cinco días útiles posteriores a la instalación del primer período ordinario de sesiones del período anual de sesiones 2003 – 2004.

Para efectos de las reformas del Reglamento del Congreso de la República y los asuntos urgentes que lo requieran, durante el período señalado por el primer párrafo de este artículo el Consejo Directivo se constituye en Comisión Ordinaria Temporal con función de estudio y dictamen de proyectos de ley y resolución legislativa.

Vigencia

Artículo 4°.- La presente resolución legislativa entra en vigencia el día siguiente a su publicación.

Proyecto de Reglamento de las Secretarías Técnicas de las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República

CAPÍTULO I
Disposiciones Generales

Artículo 1.- Finalidad del Reglamento

Este Reglamento tiene por finalidad establecer la naturaleza, la definición y las funciones generales y específicas de las Secretarías Técnicas de las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, así como el régimen especial de los funcionarios a cargo de ellas.

Artículo 2.- Naturaleza y definición de las Secretarías Técnicas

Las Secretarías Técnicas son órganos de asesoría parlamentario y apoyo administrativo de las Comisiones Ordinarias. Forman parte del servicio parlamentario y dependen del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales de la Dirección de Comisiones.

Artículo 3.- Finalidad de las Secretarías Técnicas

Las Secretarías Técnicas tienen por finalidad garantizar que las Comisiones Ordinarias cuenten con los servicios de asesoría procesal y apoyo administrativo necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones y las del Congreso en general, así como asegurar que las actas, los registros y los documentos que produzcan las Comisiones se archiven, custodien y pongan a disposición de los nuevos comisionados.

Artículo 4.- Funcionarios a cargo de las Secretarías Técnicas

Las Secretarías Técnicas están a cargo de funcionarios denominados *Secretarios Técnicos de Comisiones*, que ocupan el más alto nivel en la escala de los servidores profesionales del Congreso de la República. Son nombrados mediante concurso público.

CAPÍTULO II
Funciones Generales y Específicas de las Secretarías Técnicas

Artículo 5.- Funciones generales

Las Secretarías Técnicas tienen como funciones generales actuar como órganos de asesoría y apoyo de las Comisiones Ordinarias en materia procesal parlamentaria y en lo relativo a la gestión administrativa, respectivamente.

Artículo 6.- Funciones específicas

Las Secretarías Técnicas, a través de los Secretarios Técnicos, cumplen las siguientes funciones específicas:

1. Asesorar a las Comisiones Ordinarias en materia procesal parlamentaria legislativa, de control político y especial.

2. Asesorar a las Comisiones Ordinarias en el diseño de estudios, la calificación de proposiciones de ley y resolución legislativa, el trámite de consultas externas, la convocatoria de audiencias públicas legislativas y la elaboración de dictámenes e informes.

3. Asesorar a las Comisiones Ordinarias en la convocatoria, la preparación de la agenda, el desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sean las de propia Comisión o las conjuntas, y la redacción de las actas. Asimismo, proponen la estrategia o el plan de trabajo para la sustentación y el debate de los dictámenes en el Pleno del Congreso.

4. Hacer el seguimiento de los proyectos de ley y resolución legislativa enviados a varias Comisiones y coordinar con las Secretarías Técnicas de las demás Comisiones sobre el trámite de los proyectos comunes o, con autorización del Presidente de la respectiva Comisión, promover el trabajo conjunto sobre cualquier asunto o proceso que se requiera.

5. Proponer normas para mejorar la organización y el funcionamiento de la Comisión Ordinaria, con arreglo a las normas constitucionales y reglamentarias, a solicitud del Presidente o del Pleno de la Comisión.

6. Elaborar manuales o guías metodológicas sobre procedimientos parlamentarios, metodología de trabajo de las Comisiones y gestión administrativa, con la finalidad de facilitar el trabajo de los Congresistas comisionados y del personal al servicio de la Comisión.

7. Apoyar a las Comisiones Ordinarias en asuntos de administración de personal y la gestión de los recursos que le son asignados, así como coordinar con los órganos del servicio parlamentario la prestación de servicios comunes de apoyo a las actividades de las Comisiones.

8. Administrar el archivo documentario de cada Comisión Ordinaria.

CAPÍTULO III
Secretarios Técnicos

Artículo 7.- Definición

Los Secretarios Técnicos son profesionales a cargo de las Secretarías Técnicas de las Comisiones Ordinarias. Son nombrados previo concurso de méritos y forman parte del servicio parlamentario bajo el régimen laboral de la actividad privada y la modalidad de contrato a plazo indeterminado. Dependen el Jefe del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales y supervisan al personal técnico y auxiliar de la Comisión, aún cuando sea de confianza.

Artículo 8.- Requisitos

Para ser Secretario Técnico se requiere:

1. Ser peruano o tener residencia en el Perú no menor de cinco años.

2. Tener título profesional y conocimientos comprobados de organización parlamentaria, procedimientos parlamentarios y gestión administrativa.

3. Gozar de buena salud.

4. Tener conocimientos comprobados de informática a nivel de usuario.

5. Tener conocimientos comprobados de por lo menos un idioma extranjero, como mínimo en un nivel básico para intermedio.

6. No registrar antecedentes penales ni haber sido destituido de algún órgano de la administración pública.

Artículo 9.- Deberes y derechos de los Secretarios Técnicos

Los Secretarios Técnicos tienen los siguientes deberes y derechos:

1. Los Secretarios Técnicos tienen el deber de:

   a) Cumplir con las funciones generales y específicas de las Secretarías Técnicas, establecidas por los artículos 5 y 6 de este Reglamento.

   b) Actuar con respeto hacia los Congresistas miembros de la Comisión o las Comisiones que se le asigna, así como hacia el personal profesional, técnico y auxiliar que presta servicios en la Comisión.

   c) Absolver las consultas que le son formuladas sobre los asuntos de su competencia y, de ser necesario, elaborar informes.

   d) Actuar con imparcialidad y objetividad.

   e) Informar al Departamento de Redacción de Actas sobre las prácticas y precedentes que se registran en la Comisiones, con la finalidad de incorporarlas el registro respectivo.

   f) Capacitarse en forma permanente.

2. Los Secretarios Técnicos tienen el derecho de:

   a) Ser respetados en sus opiniones, como profesionales capacitados en materia procesal y gestión administrativa parlamentaria.

   b) Presentar informes a los Presidentes de las Comisiones Ordinarias o a cualquier Congresista comisionado cuando estime necesario aclarar conceptos o procedimientos.

   c) Gozar de un mes al año de licencia con goce de haber con fines de capacitación comprobada en temas que tengan relación directa o complementaria con los asuntos de su competencia.

   d) Ser informado en forma permanente sobre las disposiciones y decisiones relativas a los asuntos de su competencia.

   e) Contar con los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10.- Prohibiciones

Los Secretarios Técnicos están prohibidos de:

1. Hacer gestiones relativas al trámite o el contenido de proyectos de ley o resolución legislativa que son materia de estudio por la Comisión o las Comisiones que se le asigna ante terceros sin conocimiento de la Mesa Directiva de la Comisión.

2. Recibir o entrar en contacto, en forma reservada, con instituciones o personas que pudieran ser parte en un conflicto relacionado con proyectos de ley o resolución legislativa que son materia de estudio por la Comisión o las Comisiones que se le asigna.

3. Asesorar a instituciones o personas que pudieran ser parte de un conflicto relacionado con proyectos de ley o resolución legislativa que son materia de estudio por la Comisión o las Comisiones que se le asigna o en cualquier asunto sobre procesos en curso en cualquiera de los órganos del Congreso.

Artículo 11.- Coordinación y suplencias entre los Secretarios Técnicos

1. Los Secretarios Técnicos coordinan sus actividades e intercambian sus experiencias mediante reuniones periódicas en un comité denominado *Comité de Coordinación de Secretarios Técnicos de Comisiones.*

2. El Comités se reúne dos veces al mes y lo preside el Jefe del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales.

3. Un Secretario Técnico, designado por el Jefe del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales, actúa como Secretario durante cada período ordinario de sesiones. Una copia del acta es enviada al Jefe del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales, al Director de Comisiones y al Oficial Mayor.

4. Cuando un Secretario Técnico falta temporalmente, el Jefe del Departamento de Comisiones Ordinarias y Especiales designa al que debe reemplazarlo, según los niveles de la carga laboral.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Propuesta de Manual
Análisis Costo-Beneficio de los proyectos de ley

Javier Tantaleán Arbulú

Lima, Enero de 2004

INDICE

INTRODUCCIÓN.....3
PRESENTACIÓN.....3
ANTECEDENTES.....4
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ART. 75 DEL REGLAMENTO 5
OBJETIVOS DEL A-C-B 6
EL PROCESO DEL A-C-B 6
¿QUÉ INICIATIVAS LEGISLATIVAS SON SOMETIDAS AL A-C-B?.....7
DIAGRAMA DEL PROCESO QUE SIGUE EL A-C-B.....9

ANEXOS

ANEXO 1 FORMATO PERFIL BÁSICO DE A-C-B
ANEXO 2 FICHA RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE LEY.
ANEXO 3 FORMATO PARA EL A-C-B
ANEXO 4 RESUMEN EJECUTIVO DEL A-C-B
ANEXO 5 TRES CASOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DEL A-C-B
ANEXO 6 GLOSARIO DE TÉRMINOS
ANEXO 7 BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION

El presente informe denominado, **"Proyecto de Manual Análisis Costo Beneficio"** tiene como objetivo principal servir de guía para elaborar un análisis costo beneficio de calidad y, a la vez, servir de instrumento para capacitar a los miembros de la organización y el servicio parlamentario. Cabe recalcar, que el manual además servirá como herramienta para estandarizar prácticas de análisis costo beneficio de las leyes para quienes tengan capacidad de iniciativa.

Este informe se elabora como parte del trabajo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la finalidad de brindar asistencia técnica para apoyar al proceso de fortalecimiento del Congreso de la República del Perú.

Las actividades referentes a mejorar la calidad del análisis costo beneficio de la ley se encuentran enmarcadas en el objetivo estratégico del Plan Estratégico que tiene que ver con la función de Legislación:

1.4	Optimizar los procedimientos que aseguren una evaluación del impacto de los proyectos de ley, así como su adecuada reglamentación
1.4.1	Leyes sustentadas en una previa evaluación de sus impactos
1.4.1.1	Aprobar y aplicar una metodología uniforme de aprobación de los impactos de las iniciativas legislativas en discusión

PRESENTACION

El resultado de este proyecto de Manual Análisis Costo-Beneficio (en adelante, A-C-B) se puede calificar de carácter corporativo en la medida que cuenta con el aporte de los Secretarios Técnicos de la Comisiones Ordinarias, funcionarios y asesores del Congreso de la República. Además, se han tomado en cuenta varios antecedentes sobre el tema del A-C-B desarrollados por el Instituto Apoyo, Indecopi y el Congresista Rafael Valencia. Asimismo, se contó con el aporte de expertos externos al Congreso que participaron en algunos talleres organizados por el Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso y la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY.)

Se buscó cubrir de manera ágil y práctica el vacío existente para aplicar el Art. 75 del Reglamento del Congreso, el cual exige que todas las proposiciones de ley contengan un A-C-B. Con la finalidad de corregir la normatividad, se elaboró una propuesta de modificación al Art. 75 del Reglamento del Congreso de la República.

Además, se estimo conveniente diferenciar lo que es la aplicación de la metodología completa detallada en el Manual A-C-B para los Proyectos de Ley especificados en la nueva propuesta de reglamento, de la aplicación de una metodología que contenga sólo el perfil básico del A-C-B. Es importante remarcar que la Constitución señala que también tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes los municipios, los colegios profesionales y los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley. Para estos últimos casos, se ha preparado el formato perfil básico del A-C-B de la

iniciativa legislativa (anexo 1). De esta forma, se presenta un perfil básico para A-C-B y un Manual A-C-B.

Es importante señalar que el Manual contiene el modelo de ficha resumen de las características del proyecto de ley que será sometido al A-C-B (anexo 2) y el formato que debe llenarse para el A-C-B (anexo 3). Ambos documentos deben ser llenados por los gestores de las iniciativas legislativas. Las instrucciones para el uso de los formatos se adjuntan a los mismos en el anexo respectivo.

Se ha considerado necesario presentar tres casos concretos de aplicación de proyectos de ley bastante diferenciados (anexo 5) y un glosario básico de términos (anexo 6) que pueden ser de utilidad para los usuarios del Manual.

Por último, es necesario precisar que se han tenido en consideración las recomendaciones del Consejo Directivo del Congreso para que el Manual sea lo más simplificado posible y de fácil manejo por los gestores de las iniciativas legislativas. Se ha diseñado, por recomendación de los mismos Congresistas del Consejo Directivo, un resumen ejecutivo del A-C-B, también incluido en este Manual. (anexo 4).

ANTECEDENTES

La presente propuesta técnico-legislativa del A-C-B de los proyectos de ley es una derivación y adaptación de la metodología del análisis costo – beneficio de los proyectos de inversión.

Esta metodología, debidamente acondicionada para el tratamiento de las iniciativas legislativas, debe implementarse a cabalidad, con la finalidad de dar cumplimiento con el Art. 75 del Reglamento del Congreso de la República que señala que:

> "Las proposiciones de ley deben tener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
>
> Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.
>
> Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas."
>
> (*Artículo Modificado aprobado por el Pleno del Congreso de la República de fecha 06.03.98*)

En la actualidad no se está cumpliendo estrictamente con el referido dispositivo, por lo que se hace necesario generar las condiciones y diseñar un proyecto de metodología que permitan su cumplimiento.

Para estos efectos se ha buscado desarrollar una metodología que cuenta con las siguientes características:

1. Simplifica al máximo los mecanismos y procedimientos del A-C-B.
2. Permite una fácil, pero a la vez rigurosa y eficiente aplicación de técnicas adecuadas para proporcionar una información veraz sobre los alcances, implicancias y consecuencias *ex -ante* de los dispositivos legales a nivel de proyecto de ley.

Esta metodología conducirá a una discusión y análisis ilustrado de la norma que se está proponiendo, y que deberán dictaminar en su oportunidad las comisiones correspondientes, sometiéndola en su momento a consideración del Pleno.

Es fundamental que se disponga con claridad y precisión de la información que permita identificar a los actores involucrados en el dispositivo legal, es decir: ¿Quiénes son los beneficiarios y los perjudicados, directa o indirectamente?, ¿En qué forma y medida? ¿Dónde están ubicados? ¿Desde cuándo y por cuánto tiempo serán impactados?

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ART. 75 DEL REGLAMENTO

Se propone sustituir el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República por el siguiente texto:

> "Las proposiciones de ley deben tener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional. Para los casos de iniciativas legislativas sobre desarrollo constitucional; propuestas de leyes orgánicas o de reforma del Estado; propuestas de leyes que tengan que ver con aspectos económicos, productivos y tributarios; y propuestas de leyes relacionadas con aspectos sociales o ambientales, deberán ser sometidas al Análisis Costo-Beneficio de la futura norma legal, de acuerdo a los formatos y orientaciones que al respecto se aprueben[1]. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
>
> Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.
>
> Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas."

[1] El texto subrayado indica una propuesta de cambio al texto del Reglamento del Congreso de la República

OBJETIVOS DEL A-C-B

El A-C-B de un Proyecto de Ley tiene objetivos y utilidades básicas, partiendo de la premisa de que un proyecto procura beneficios para las personas, algunos de estos son:

1. Representa un avance en materia de técnica legislativa, pues permite que los legisladores, expertos y asesores cuenten con un elemento adicional de análisis para los proyectos de ley y toma de decisiones.

2. Sirve como una metodología de evaluación de los proyectos de ley (en adelante, PL) con la aplicación de los criterios preestablecidos en los formatos que se anexan al Manual.

3. Sirve como método de análisis y reflexión crítica para conocer cualitativa y/o cuantitativamente los diferentes impactos y efectos que tiene un PL sobre los actores, la sociedad y el bienestar en general; de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios.

4. Posibilita que se aprecie analíticamente los beneficios y costos no cuantificables del PL.

5. Permite reflexionar sobre los beneficios que podrían sacrificarse en la sociedad de no aprobarse el PL. ("valorización" de la alternativa legal sacrificada.)

6. Posibilita se conozca el "precio" político que genera la decisión de promulgar una iniciativa legislativa y su posterior puesta en ejecución. Un PL requiere una sustentación política y técnica.

7. Sirve para analizar la probable cadena de reacciones e intensidades y efectos –desde el punto de vista pragmático- que directa o indirectamente causan los PL.

8. Colabora con mayores elementos de juicio a la hora de la discusión de los PL, lo que puede posibilitar que el debate sea más interesante y fructífero.

9. Pretende crear una relación en el diseño de PL con variables económicas, ecológicas, medio ambientales, sociales, etc.

10. Permite reducir las asimetrías de información que existen en el sistema político, disminuyendo con ello las distorsiones futuras que se puedan generar en el instante en el que la norma entra en vigencia.

EL PROCESO DEL A-C-B

El planteamiento del A-C-B debe iniciarse en el lugar donde se gestan las iniciativas legislativas.

De conformidad con la Constitución y la ley existen diferentes **actores** y organizaciones que están facultados para presentar iniciativas legislativas.

Históricamente el mayor volumen de éstas ha surgido de los congresistas y del Poder Ejecutivo. Siendo éstos los más grandes centros de producción de iniciativas legislativas, resulta fundamental capacitar debidamente en el manejo del análisis costo-beneficio, tanto a los señores Congresistas como a los asesores de sus despachos y asesores de las Comisiones Ordinarias donde finalmente se van a dictaminar estas iniciativas.

Haciendo un punto aparte, es bueno precisar que en los diferentes sectores del Poder Ejecutivo y de la Presidencia del Consejo de Ministros se originan o canalizan diversas iniciativas legislativas y, por ello resulta fundamental la capacitación de los técnicos y asesores de estas dependencias del Estado en el manejo del A-C-B.

Por otro lado, de conformidad con los dispositivos vigentes, los gobiernos regionales y locales también tienen la facultad de producir iniciativas legislativas, por lo que resultaría indispensable, en su oportunidad, capacitar adecuadamente al personal de estas instituciones en el manejo de la técnica del A-C-B, de manera que, familiarizados con la misma, puedan aplicarlo en la producción de las nuevas iniciativas.

Existen también otras instituciones que están facultadas para presentar propuestas legislativas. El personal profesional y/o técnico de estas instituciones también debería ser debidamente capacitado en la aplicación del A-C-B.

Queda claro que ***toda propuesta legislativa que se formule, debe, desde su origen, contener un real A-C-B***, si la característica de la norma lo requiere. Es decir, quienes proponen la norma deberán ver que ésta contenga su A-C-B de conformidad a lo dispuesto por el Reglamento del Congreso, siguiendo las pautas que se señalan en el Manual.

El proceso se inicia canalizando la propuesta legislativa con su A-C-B al Congreso de la República para que sea decretado a una o más Comisiones para su dictamen. Si la iniciativa no contiene el A-C-B, ésta será rechazada de plano y enviada al archivo, se informará de ello al o los proponentes, quienes si deciden volver a presentarlo, deberían ajustarse a lo normado por el Reglamento del Congreso. (ver detalles en el: Diagrama del Proceso del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley)

¿QUÉ INICIATIVAS LEGISLATIVAS SON SOMETIDAS AL A-C-B?

Se considera que no todas las iniciativas legislativas deben ser sometidas al A-C-B.

Se considera conveniente someter al proceso de A-C-B sólo a aquellas propuestas que por su naturaleza o importancia así lo ameriten, dado el enorme volumen de iniciativas legislativas que se proponen en cada período legislativo, y serían las que cuenten con las siguientes características:

1. Propuestas de normas de desarrollo constitucional

2. Propuestas de leyes Orgánicas o de Reforma del Estado

3. Propuestas de leyes que tengan que ver con aspectos económicos, productivos o tributarios

4. Propuestas de leyes relacionadas con aspectos sociales o ambientales deberán también ser sometidas al A-C-B de acuerdo a los formatos y orientaciones que al respecto se emitirán.

Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las anteriores se presentarán siguiendo un formato más sencillo denominado **Perfil Básico A-C-B** (ver anexo 1) que contiene una forma resumida del proceso de A-C-B. El formato Perfil Básico deberá contener: (i) información básica sobre el proyecto de ley para su discusión y posterior debate; (ii) la sustentación de la norma que deberá explicitar sus alcances, implicancias y consecuencias identificando a los potenciales beneficiarios y perjudicados por la propuesta en forma clara y sencilla. Todo esto se propone a fin de facilitar el dictamen de los proyectos por la o las Comisiones pertinentes y posterior discusión en el Pleno.

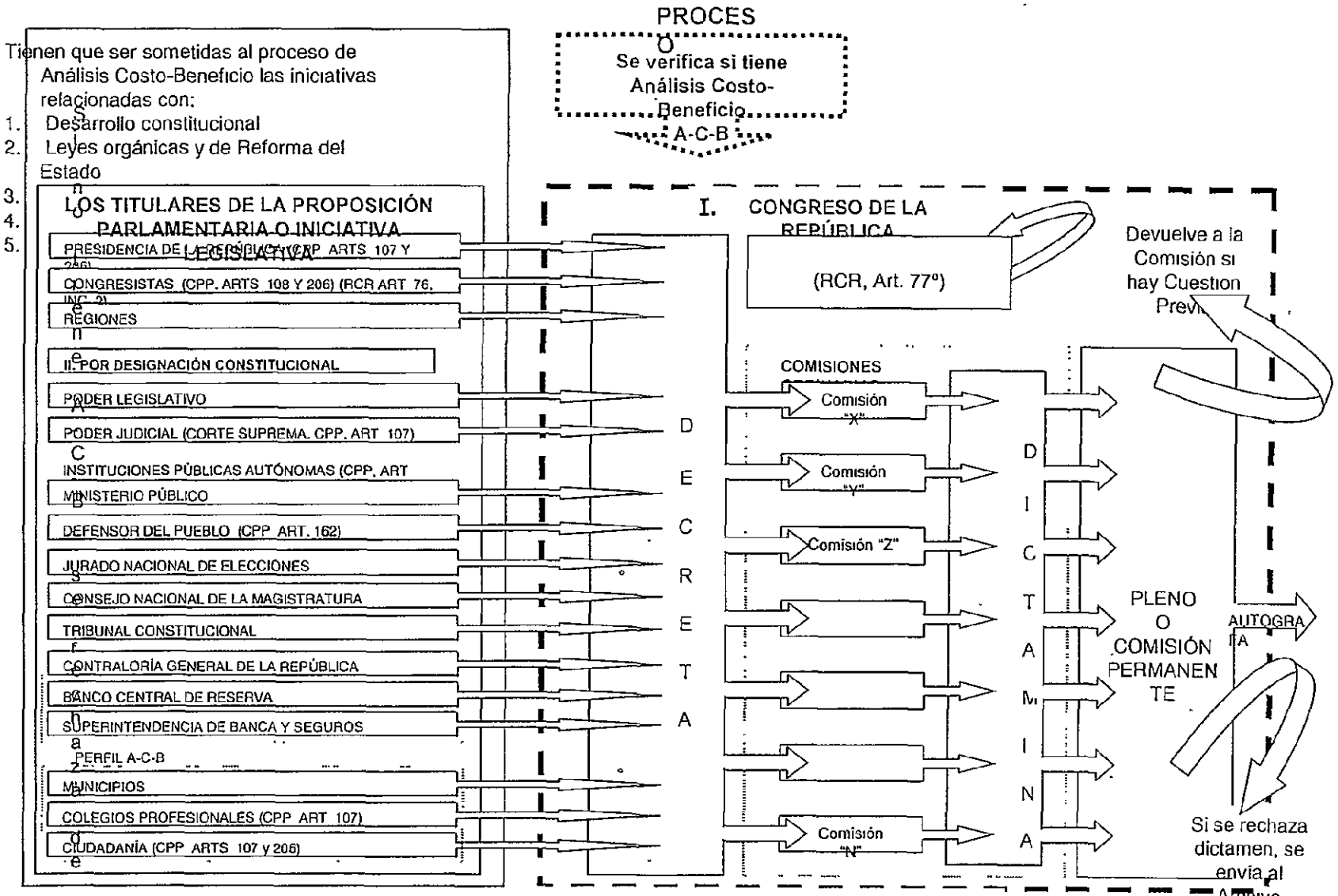
En consecuencia, el Perfil Básico A-C-B sería aplicable para todas las propuestas provenientes de:

1- Municipios
2- Colegios profesionales
3- Ciudadanos que ejercen el derecho conforme a ley
4- Proyectos de Ley que no estén comprendidos dentro de las cuatro categorías de leyes que deben ser sometidas al A-C-B

Cabe precisar que, evidentemente, de aprobarse este criterio de A-C-B desarrollado a nivel de Manual A-C-B (para los proyectos que cuenten con alguna de las características antes citadas) y de Perfil Básico A-C-B (para las propuestas de ley que no estén comprendidas en la lista) tendría que reformularse el Reglamento del Congreso de la República siguiendo la propuesta planteada en este documento.

Tienen que ser sometidas al proceso de Análisis Costo-Beneficio las iniciativas relacionadas con:

1. Desarrollo constitucional
2. Leyes orgánicas y de Reforma del Estado
3.
4.
5.



RCR Reglamento del Congreso de la Republica
Politica del Perú

CPP Constitucion

Plano

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Sustentación del Consejo Editorial del Portal del Congreso

Rodolfo Calderón Cornejo

Lima, Febrero del 2003

Tabla de Contenido

**Sustentación del Consejo Editorial
del Portal del Congreso**

1. INTRODUCCIÓN 5
1.1 ANTECEDENTES 5
1.2 EVOLUCIÓN DEL INTERNET Y DE LOS PORTALES (PÁGINAS WEB) 6
2. CONTENIDO 8
2.1 OBJETIVO 8
3. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DEL PORTAL DEL CONGRESO 8
4. RECOMENDACIONES 11
4.1 PLAN ESTRATÉGICO 11
4.2 PLAN DE ACCIÓN 11
5. CREACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL 12
5.1 SUSTENTACIÓN 12
5.2 CONFORMACIÓN 13
5.3 ORGANIZACIÓN 15
5.4 ACTIVIDADES DEL CONSEJO EDITORIAL 15
5.5 FUNCIONES 15
5.6 PERIODICIDAD 16
6. ANEXOS 17

RELACIÓN DE PERSONAS CON LAS QUE SE HA REALIZADO REUNIONES PARA TRATAR EL TEMA DE CREACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL 18

PORTADA DE LA PÁGINA WEB DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 19

DIAGRAMA DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DE LA WEB. 21

RESUMEN GENERAL DEL CONTENIDO DEL PORTAL WEB DEL CONGRESO. 22

METAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO RELACIONADAS CON EL PORTAL DEL CONGRESO. 24

ESTADÍSTICAS DE ACCESOS AL PORTAL 26

ESTADÍSTICA DE INCORPORACIÓN DE ASESORES AL CONGRESO 28

GLOSARIO DE TÉRMINOS 29

Sustentación del Consejo Editorial del Portal del Congreso

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene por objeto sustentar la creación de un Consejo Editorial que se encargue de dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal, teniendo en cuenta que es un medio de comunicación, educación, participación y difusión; y requiere que sea dirigido de acuerdo a la política institucional, reflejando la imagen del Congreso hacia la población.

En la primera parte del documento se describe los antecedentes referentes a la aprobación del Plan Estratégico y la creación de la Dirección General de Proyección Institucional que de alguna forma inciden en el manejo de una Imagen Institucionalizada del Congreso, siendo el Portal un medio importante para alcanzar los objetivos trazados.

Asimismo, como preámbulo, se describe las etapas por la cual los Portales (Páginas Web) han evolucionado, estando el Portal del Congreso en una transición a la última etapa que consiste en la utilización de Internet como parte de la estrategia de la institución - **enfoque estratégico e institucional** -. El énfasis en esta etapa está en utilizar Internet como una parte integral de los procesos, para aprovechar las ventajas de la comunicación, el acceso directo a la información, la respuesta inmediata del ciudadano y las posibilidades de procesamiento que ofrece el medio.

Posteriormente se muestra un diagnóstico preliminar del Portal, considerando un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas – FODA –, cuyos resultados permiten conocer el estado actual del Portal.

El resultado del diagnóstico sugiere lo siguiente:

- La **creación de un Consejo Editorial** como una instancia técnica-normativa, que dirija la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal

- El **rediseño integral del Portal** del Congreso que incluya la redefinición de públicos objetivos, servicios y procesos de soporte, alineados al Plan

Estratégico y a la política de Imagen institucional del Congreso, sin dejar de resaltar que el esfuerzo desarrollado previamente ha sido muy bueno, pero que a la fecha debe ser reorientado institucionalmente.

Se propone la creación del Consejo Editorial como una instancia superior responsable de dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal del Congreso de la República. Asimismo, se propone que este Consejo Editorial sea extensivo a los demás medios de comunicación masiva del Congreso como son: radio, televisión, revistas, publicaciones y otros.

La creación del Consejo Editorial deberá ser propuesta por la Comisión Técnica a la Mesa Directiva para su aprobación.

Tomando las opiniones de los entrevistados, se plantearon tres alternativas para su conformación, las cuales se dejan a consideración del Comité Técnico la selección de los miembros.

Las funciones propuestas para el Consejo Editorial son las siguientes:

1. Definir las políticas y estrategias de comunicación y difusión y la integración de estas políticas dentro de los diferentes medios que emplea el Congreso: Prensa, Radio, TV y el Portal del Congreso.
2. Revisar, ajustar y aprobar los cambios que se propongan al Portal del Congreso.
3. Revisar, ajustar y aprobar los nuevos servicios que se presentarán en el Portal.
4. Supervisar que todos aquellos nuevos contenidos, cuya publicación sea dispuesta por ley, se incluyan en el Portal.
5. Definir los ámbitos de competencia y responsabilidad del manejo y publicación de la información dentro del Portal del Congreso.
6. Revisar y analizar los indicadores de gestión relacionados con la utilización del Portal.
7. Revisar y aprobar el Reglamento de Publicaciones del Portal y sus modificaciones.
8. Definir políticas referentes a listas de interés y el uso del correo electrónico.

Las reuniones del Consejo Editorial se realizarían trimestralmente. Los representantes de las áreas que lo integran son los que deben efectuar las tareas del día a día.

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Sustentación del Consejo Editorial del Portal del Congreso

1. Introducción

1.1 Antecedentes

Como resultado del Plan Estratégico del Congreso, aprobado con la Resolución Legislativa # 020-2001-CR, se coordinó y convino en la necesidad de organizar el área de representación de acuerdo a la función otorgada dentro de los objetivos estratégicos del referido plan, en esta organización se sustentó la necesidad de agrupar a todas aquellas funciones y áreas del servicio parlamentario del Congreso, que tuviesen injerencia en la imagen institucional, tengan vinculación directa con los ciudadanos y que apoyen a las funciones de representación.

Como consecuencia de ello, en el mes de julio pasado, la Gerencia General, con la anuencia de la Comisión Técnica, presentó a la Mesa Directiva una propuesta de reestructuración organizativa del Congreso, la misma que fue aprobada con el Acuerdo de Mesa Directiva N° 556-2002/ MESA CR del 4 de Julio del 2002.

En dicho acuerdo se constituye la Dirección General de Proyección Institucional, dentro de la cual se incorporan 6 direcciones que se encontraban dispersas en diferentes ubicaciones del Congreso.

Una de las ideas fuertes de la constitución de esta Dirección General, es para que se constituya como el ente rector técnico normativo en el ámbito de la representación y del soporte a los Señores Congresistas en la función de representación, y en tal sentido asumir la conducción de las acciones de imagen del Congreso y de las políticas asociadas fijadas por la alta dirección del Congreso.

El presente informe tiene por objeto sustentar la creación de un Consejo Editorial que se encargue de dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal, teniendo en cuenta que es un medio de comunicación, educación, participación y difusión; y requiere que sea dirigido de acuerdo a la política institucional, reflejando una imagen del Congreso hacia la población.

1.2 Evolución del Internet y de los Portales (Páginas Web)

La Internet ha evolucionado a pasos agigantados. A menos de 10 años del inicio de la comercialización en masa propiciada por la popularidad del web, existen ya etapas claramente diferenciables de los paradigmas de Internet. La Página Web o Portal del Congreso no ha sido la excepción.

Una vez que Internet comenzó a tener una cantidad considerable de usuarios, las instituciones iniciaron la publicación de información a manera de *folleto electrónico*. La tesis principal de esta etapa era la idea de **difundir la imagen y las características más importantes de la institución** (información estática) entre el cada vez más numeroso público de Internet. El mecanismo para lograr esto: tener una página web.

Como el énfasis estaba en tener una página y no necesariamente en qué poner en ella, las instituciones se conformaban con volcar información contenida en folletos y otras publicaciones organizacionales ya existentes, como recortes de prensa y propaganda publicitaria. Al inicio de esta etapa lo interesante era publicar una página web que permitiera a la institución marcar su presencia en el Internet. Hoy en día, lo raro es no tenerla.

La segunda etapa es la de la *tienda (estante o vitrina) en línea*. Las empresas e instituciones comenzaron a darse cuenta que mientras más información en línea se encontraba sobre sus productos y servicios, mayor era el interés de los usuarios por la institución.

Por supuesto, las condiciones tecnológicas ayudaron a llegar a esta etapa. En un inicio, las aplicaciones a través de web se limitaban a libros de visitas, búsquedas, llenado de formas y envío de correos electrónicos (mails), entre otras, pero poco a poco fueron surgiendo nuevas **herramientas que permitían**

mayor interacción con sistemas existentes, como bases de datos y sistemas de consultas de información.

Resulta particularmente interesante e instructivo analizar la evolución del Portal del Congreso en este sentido

El Portal del Congreso ha evolucionado bastante en la 2da etapa, *tienda en línea*. En el año 1996 como consecuencia de los esfuerzos de modernización realizados, y con el objetivo de hacer participar a los ciudadanos en el conocimiento de los proyectos de ley en proceso, se inició la publicación de los diferentes documentos parlamentario como los Proyectos de Ley y las Leyes, el Acta, la Agenda, el Diario de Debates, etc. Así mismo se puso a disposición de los usuarios y ciudadanos en general, herramientas muy interesantes como acceso a la biblioteca, el archivo digital de leyes y al Parlamento Virtual, espacio especializado de la pagina web donde se recibirían las opiniones de los ciudadanos. En esta etapa de la evolución, el Portal del Congreso es considerado uno de los mejores portales del Perú y en la categoría de Parlamentos, uno de los más destacados a nivel mundial, por su basta información del quehacer parlamentario que presenta.

La tercera etapa se refiere al **enfoque estratégico e institucional.** La clave es el concepto de utilización de Internet dentro de la estrategia corporativa global de la institución. En resumen, las instituciones deben tener claro que no son empresas de tecnología sino que tienen objetivos más importantes que conseguir.

El énfasis en esta etapa está en **utilizar Internet como una parte integral de los procesos de la institución, para aprovechar las ventajas de la comunicación, el acceso directo a la información, la respuesta inmediata del ciudadano y las posibilidades de procesamiento que ofrece el medio.** La tecnología al servicio de los procesos y no al revés.

Hoy en día ya nadie habla de "integrar la electricidad a los procesos de la empresa" o "utilizar el teléfono para hacer eficiente las comunicaciones entre empresas". Simplemente no es posible imaginar las empresas modernas sin estas tecnologías. Si el nuevo paradigma de integración con Internet es

exitoso, en el futuro ya nadie hablará de Internet, pero no podrían imaginar su negocio sin ella.

En lo referente al Congreso Peruano, hay que tener en consideración que el Portal es un medio de comunicación, educación, participación y difusión masivo estratégico, debiendo asumir la conducción del mismo las autoridades administrativas y de apoyo parlamentario dentro de la organización.

2. Contenido

2.1 Objetivo

El objetivo de este documento es sustentar la creación del Consejo Editorial como una instancia superior responsable de dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal del Congreso de la República.

Se presenta un diagnóstico preliminar del Portal del Congreso, desde el punto de vista funcional y de lo que representa éste para el Congreso, basado en un análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas; seguidamente se efectúan las recomendaciones y finalmente se presenta la propuesta de conformación del Consejo Editorial, así como sus funciones, las cuales se han identificado tomando como base las opiniones de las personas, cuyo detalle se muestra en el Anexo 1.

3. Diagnóstico Preliminar del Portal del Congreso

El Portal del Congreso ha venido evolucionando a través de los años incorporando nuevos servicios relacionados al quehacer parlamentario, adquiriendo cada vez más complejidad en su organización y presentación así como en los mecanismos de actualización de la información. (Ver Anexo 2, ejemplo de la portada del Portal)

El promedio de visitantes mensuales es de 32,724 personas, de las cuales el 34% ingresan más de una vez; quiere decir que son usuarios recurrentes del Portal. En el Anexo 6 se muestra las estadísticas de acceso de los últimos 6 meses.

No existe una instancia coordinadora e integradora de las políticas de proyección institucional que oriente la publicación de los contenidos en la página web del Congreso, actualmente, su administración está bajo la responsabilidad de la Gerencia de Tecnologías de la Información, la cual ha tenido que asumir decisiones de carácter técnico y funcional, por la falta de esta instancia, para lo

cual consulta con la Oficialía Mayor, generando una demanda adicional sobre la Oficialía, con la consecuente presión que esto genera.

Al ser el Portal un medio de comunicación de gran alcance, con crecimiento permanente de usuarios, servicios y contenidos en Internet, es necesario dirigirlo de manera estratégica, alineado a los objetivos y políticas institucionales que se define al más alto nivel de la institución. Por lo tanto, es recomendable que dicha responsabilidad recaiga sobre un grupo de personas encargadas de las direcciones y/o áreas estratégicas, vinculadas con la proyección e imagen del Congreso y su publicación en el Portal.

De acuerdo al análisis realizado (FODA) cuyo detalle se encuentra en el Anexo 3., podemos manifestar que el actual Portal del Congreso cuenta con una ingente cantidad de información, para que los ciudadanos estén al tanto de las actividades y producción parlamentaria. Se encuentran publicadas en éste, las actas, agendas, diario de debates, proyectos de ley, leyes, información de eventos, biblioteca y servicios interactivos como el Parlamento Virtual Peruano. Como referencia, en el Anexo 4, se presenta un resumen general del contenido del Portal o Web del Congreso.

La información dentro del portal no se encuentra organizada por usuarios o públicos objetivos como: estudios de abogados, ciudadanos, instituciones, universidades y colegios, historiadores, periodistas, analistas políticos, congresistas de otros países, entre otros y **priorizada de acuerdo a una política institucional**. Una manifestación de política institucional de apoyo a la participación ciudadana por parte del Congreso puede traducirse en la utilización de casi el 70% del Portal con publicaciones y servicios interactivos que faciliten la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de la ley. La definición de públicos objetivos permite estructurar la información, servicios y contenidos, aligerando la página principal del Portal que, en la actualidad, se encuentra recargada y no facilita al usuario común encontrar la información que requiere de una manera amigable y sencilla.

Asimismo, el Portal está orientado, en un alto porcentaje, a mostrar información plana y agrupada por temas genéricos. Una organización orientada a servicios, considerando públicos objetivos, permitiría un proceso ordenado de navegación, intuitivo y amigable.

Conforme ha evolucionado el Portal, las distintas versiones han incorporado funcionalidades nuevas, las cuales han enriquecido las funciones y los servicios que se ofrecen; pero, es necesario resaltar que cada una de las versiones han dejado diferentes estándares de interfaces, como tipo de letra, gráficos y colores, entre otros, que requiere ser homologado y estandarizado para tener un Portal totalmente estandarizado. Estas actividades deben ser consideradas cuando se efectúe el rediseño de éste.

La publicación de información dentro del Portal es un proceso clave cuya responsabilidad recae sobre los "dueños de la información". Existen sistemas dentro del Congreso que permiten a los usuarios producir y publicar de una manera directa los diferentes documentos parlamentarios (Proyectos de ley, leyes, agendas, actas y otros). Asimismo, algunas dependencias remiten al Webmaster los contenidos que ellos desean publicar. Existe al menos un caso en que el Webmaster decide si la información se publica en forma completa o parcial; este caso se refiere a la publicación de noticias extraídas del "El Heraldo" (publicación de la Dirección de Prensa) en la página principal del Portal, las cuales son seleccionadas por el personal de informática. Consideramos que esta actividad debe recaer en un editor responsable del Congreso, quien dentro de las políticas de la institución, priorizará, resaltará y editará, aquellas noticias que refuercen y representen la imagen institucional con un criterio de comunicador social.

Actualmente el Portal del Congreso se ha convertido en un medio de comunicación que permite a los ciudadanos informarse y opinar sobre las diferentes actividades realizadas al interior del Congreso, así como informarse y opinar respecto de los proyectos de ley, los dictámenes de las comisiones, y participar en ***foros virtuales*** de discusión, permitiendo lograr una imagen de transparencia y de participación del ciudadano en el proceso de formación de la ley, convirtiéndolo en un miembro activo de la participación ciudadana dentro . Por lo tanto, consideramos que es un frente de difusión importante que el Congreso debe potenciar para beneficio de los ciudadanos y de la democracia.

Es necesario fortalecer los esfuerzos de difusión y capacitación del Portal del Congreso. Por ejemplo, se debe resaltar o anunciar cuando un servicio o sección nuevo aparece en el Portal. El usar mecanismos para resaltar el contenido (blinking) no obliga a poner en la primera plana el nuevo producto, basta con

crearle el enlace correspondiente; debido a que se ha observado casos en que nuevos productos o informaciones no se han difundido apropiadamente (como ejemplo podemos señalar el caso de los *Discursos Presidenciales)*, que podrían tener un importante uso por su contenido estadístico, político y desarrollo social; que podría ser útil para analistas políticos, periodistas e incluso historiadores.

En entrevistas realizadas a los Congresistas con motivo de la elaboración del Plan Estratégico, cerca del 90% manifestaron no conocer la información contenida en el Portal del Congreso. Asimismo, de acuerdo a la información proporcionada por la oficina de Personal del Congreso, la incorporación de nuevos asesores varía entre 5 y 35 personas mensuales, dependiendo de diversos factores. Por lo tanto, es recomendable que la capacitación y difusión del Portal en Internet e Intranet sean permanentes.

4. Recomendaciones

4.1 Plan Estratégico

En el mes de julio del 2002 se aprobó el Plan Estratégico del periodo 2002-2006, definiendo así el marco de gestión estratégica e institucional que deberá utilizarse para el fortalecimiento institucional del Congreso de la República.

El Portal como medio de comunicación, educación, participación y difusión alineado al plan estratégico y a la política de imagen institucional juega un rol muy importante para el proceso de fortalecimiento de la institución, debido al alcance mundial que tiene la Internet y su utilización por parte de los ciudadanos.

En el Anexo 5 se muestra la relación de Metas Estratégicas y Lineas de Acción del Plan Estratégico, que guardan relación con el Portal del Congreso y la sustentación de la creación del Consejo Editorial.

4.2 Plan de Acción

Como resultado del diagnóstico preliminar realizado y a lo mencionado previamente en este capítulo, se plantea realizar las siguientes actividades.

- La **creación de un Consejo Editorial** como una instancia que defina y dirija la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal, en base a las políticas recomendadas por la Mesa Directiva.

- El **rediseño integral del Portal Web** del Congreso que incluya la redefinición de públicos objetivos, servicios y procesos de soporte, alineados al Plan Estratégico y a la política de imagen institucional del Congreso, sin dejar de resaltar que el esfuerzo desarrollado previamente ha sido muy bueno, pero que a la fecha debe ser reorientado institucionalmente.

5. Creación del Consejo Editorial

5.1 Sustentación

La creación del Consejo Editorial se sustenta en lo siguiente:

- Necesidad de utilizar el Portal como un medio de comunicación, educación, participación y difusión **Estratégico del Congreso.**
- Necesidad de mostrar una imagen institucionalizada del Congreso, coordinada de manera integra.
- Canalizar los requerimientos de modificación y actualización del Portal, así como de la inversión necesaria para realizarla, ante un solo ente, con el objetivo de priorizar su publicación mediante el análisis costo beneficio de su implementación.
- Liberar a la Gerencia de Informática de presiones de índole administrativo y político relacionadas con la publicación de contenidos y servicios nuevos dentro del Portal.

De acuerdo a lo señalado, se propone crear el "CONSEJO EDITORIAL" como una instancia superior responsable de dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal del Congreso de la República. Asimismo, se propone que este Consejo Editorial sea extensivo a los demás medios de comunicación masiva del Congreso como son: radio, televisión, revistas, publicaciones y otros. No se ha utilizado los nombres de COMITÉ ni de COMISION para evitar confusión con los entes parlamentarios que usan estos términos.

La creación del Consejo Editorial deberá ser propuesta por la Comisión Técnica a la Mesa Directiva para su aprobación.

5.2 Conformación

Para la selección de los miembros del Consejo Editorial se ha tomado en cuenta las opiniones de las personas entrevistadas, considerando aquellas áreas cuya relación con el Portal sea necesaria e indispensable y que estén de acuerdo a los lineamientos de la política de difusión institucional.

Asimismo se ha considerado la participación de un representante de la Mesa Directiva quien servirá de nexo con la organización política del Congreso.

Las alternativas que se presentan son las siguientes:

ALTERNATIVA A

La función principal del Consejo Editorial es definir y dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal del Congreso de la República.

Esta alternativa ha sido elaborada tomando como referencia la opinión de las personas entrevistadas. Está conformado por:

1. Oficial Mayor
2. Director General Parlamentario
3. Director General de Proyección Institucional (pendiente de implementación)
4. Gerente General
5. Director de Prensa
6. Gerente de Tecnologías de Información
7. Director de Participación Ciudadana
8. Director de Protocolo e Imagen
9. Representante de la Mesa Directiva

ALTERNATIVA B

En esta segunda alternativa, la función principal del Consejo Editorial es la misma - definir y dirigir la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal del Congreso de la República-; pero, considerando una participación más activa y operativa de sus miembros. Está conformado por:

1. Director General de Proyección Institucional (pendiente de implementación)

2. Director de Prensa
3. Gerente de Tecnologías de Información
4. Director de Participación Ciudadana
5. Director de Protocolo e Imagen

ALTERNATIVA C

Está alternativa, considera la creación de dos comités: Comité de Dirección del Portal y el Comité de Comunicación Internet o Comité de Prensa Internet.

Comité del Dirección del Portal, cuya función principal sería definir la estrategia de desarrollo y la línea de gestión del Portal del Congreso. (Cuyas reuniones se realizarían trimestralmente).
Estaría conformado por:

1. Oficial Mayor
2. Director General Parlamentaria
3. Director General de Proyección Institucional (pendiente de implementación)
4. Gerente General
5. Gerente de Tecnologías de Información

Comité de Comunicación Internet o Comité de Prensa Internet, el cual asumiría la labor editorial regular de los contenidos del Portal. Se reuniría cada semana para definir en coordinación con el área de prensa e imagen del Congreso la política general de contenidos. Asimismo, habría una coordinación diaria a efectos de incorporar información específica. En este nivel se asume la tarea de promoción y marketing de los servicios web.
Estaría conformado por:

1. Director de Prensa
2. Director de Protocolo e Imagen
3. Gerente de Tecnologías de Información
4. Funcionario de Prensa en Internet
5. Director de Participación Ciudadana
6. Representante de la Mesa Directiva

5.3 Organización

Para efectos de su organización, cualquiera sea la alternativa seleccionada, es necesario que se nombre un Presidente y un Secretario Ejecutivo.

El Presidente será el encargado de convocar y dirigir las reuniones de trabajo.

El Secretario Ejecutivo será el encargado de preparar de agendas, actas y canalizar las propuestas al Consejo Editorial.

5.4 Actividades del Consejo Editorial

De constitución:

En la primera reunión de trabajo, el Consejo Editorial definirá su reglamento de organización y funciones.

Inmediatas:

El Consejo Editorial podría coordinar las siguientes actividades en forma inmediata:

- Redefinición del Portal del Congreso.
- Elaboración de tutoriales para el manejo del Portal rediseñado
- Desarrollo de talleres de difusión del Portal rediseñado
- Desarrollo de folletería promocional del Portal rediseñado para:
    - Ciudadanos
    - Oficinas desconcentradas
    - Organizaciones de las Sociedad Civil
    - Escuelas / Universidades

El Consejo Editorial contaría con el apoyo de SUNY para el desarrollo de alguna de estas actividades.

5.5 Funciones

A continuación se proponen las funciones que, en principio, tendría el Consejo Editorial:

1. Definir las políticas y estrategias de comunicación y difusión y la integración de estas políticas dentro de los diferentes medios que emplea el Congreso: Prensa, Radio, TV y el Portal del Congreso.

2. Revisar, ajustar y aprobar los cambios que se propongan al Portal del Congreso.
3. Revisar, ajustar y aprobar los nuevos servicios que se presentarán en el Portal.
4. Supervisar que todos aquellos nuevos contenidos, cuya publicación sea dispuesta por ley, se incluyan en el Portal[1].
5. Definir los ámbitos de competencia y responsabilidad del manejo y publicación de la información dentro del Portal del Congreso.
6. Revisar y analizar los indicadores de gestión relacionados con la utilización del Portal.
7. Revisar y aprobar el Reglamento de Publicaciones del Portal y sus modificaciones.
8. Definir políticas referentes a listas de interés y uso de correo electrónico.
9. Definir y proponer el reglamento de organización y funciones del Consejo Editorial a la Mesa Directiva

5.6 Periodicidad

Se propone que las reuniones del Consejo Editorial se realicen trimestralmente, siendo convocadas por el Presidente del Consejo Editorial. Dos o más de sus miembros podrían solicitar al Presidente del Consejo Editorial una reunión extraordinaria para un objetivo definido.

[1] La responsabilidad de la publicación de la información es del personal designado para este fin, el Consejo Editorial verificará su cumplimiento.

6. Anexos

ANEXO 1: RELACIÓN DE PERSONAS CON LAS QUE SE HA REALIZADO REUNIONES PARA TRATAR EL TEMA DE CREACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL

ANEXO 2: PORTADA DE LA PÁGINA WEB DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ANEXO 3: DIAGRAMA DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

ANEXO 4: RESUMEN GENERAL DEL CONTENIDO DEL PORTAL WEB DEL CONGRESO

ANEXO 5: RELACIÓN DE METAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO CON EL PORTAL DEL CONGRESO Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL

ANEXO 6: ESTADÍSTICAS DE ACCESOS AL PORTAL

ANEXO 7: ESTADÍSTICA DE INCORPORACIÓN DE ASESORES AL CONGRESO

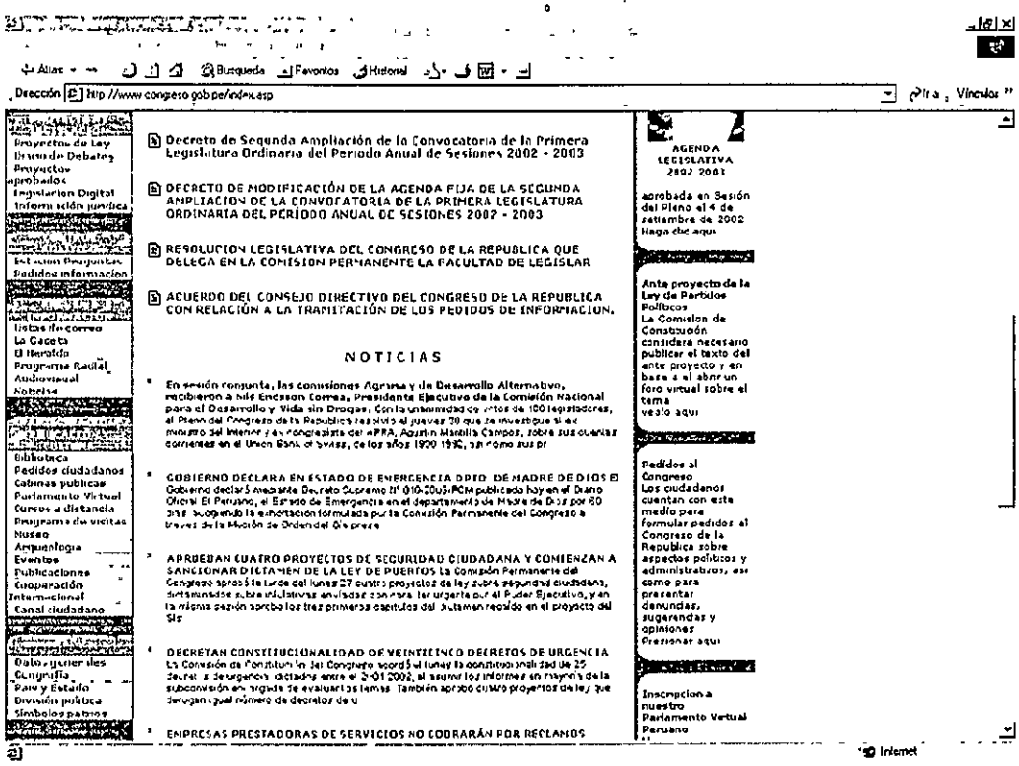
ANEXO 8: GLOSARIO DE TÉRMINOS

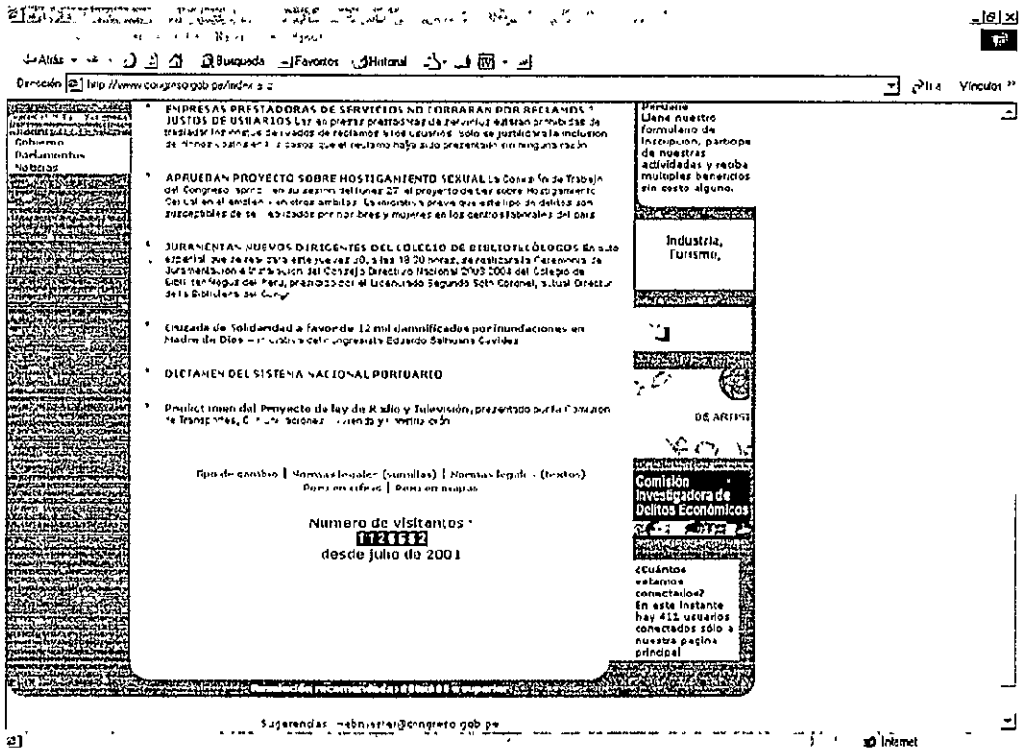
ANEXO 1:

Relación de personas con las que se ha realizado reuniones para tratar el tema de creación del Consejo Editorial

- Alvaro Castañón	Gerente General
- Julio Schiappa	Asesor de la Comisión Técnica
- Patricia Riera	Asesor de Prensa e Imagen de la Presidencia
- Jaime Montoya	Director de Participación Ciudadana
- Carlos Chuman	Director de Prensa
- Fernando Yovera	Director del Micro noticiero del Congreso
- Hector Gordillo	Gerente de Tecnologías de Información
- Yimmy Reynaga	Coordinador de Participación Ciudadana
- Fabián Salazar	Director de Protocolo e Imagen
- Carlos Castro	Director de Sistemas
- Rafael Tapia	Director de Trabajo en Cultura
- Javier Angeles	Encargado de la Dirección General Parlamentaria
- Roger Reyna Cárdenas	Asesor Página Web del Presidente del Congreso

ANEXO 2: Portada de la Página Web del Congreso de la República

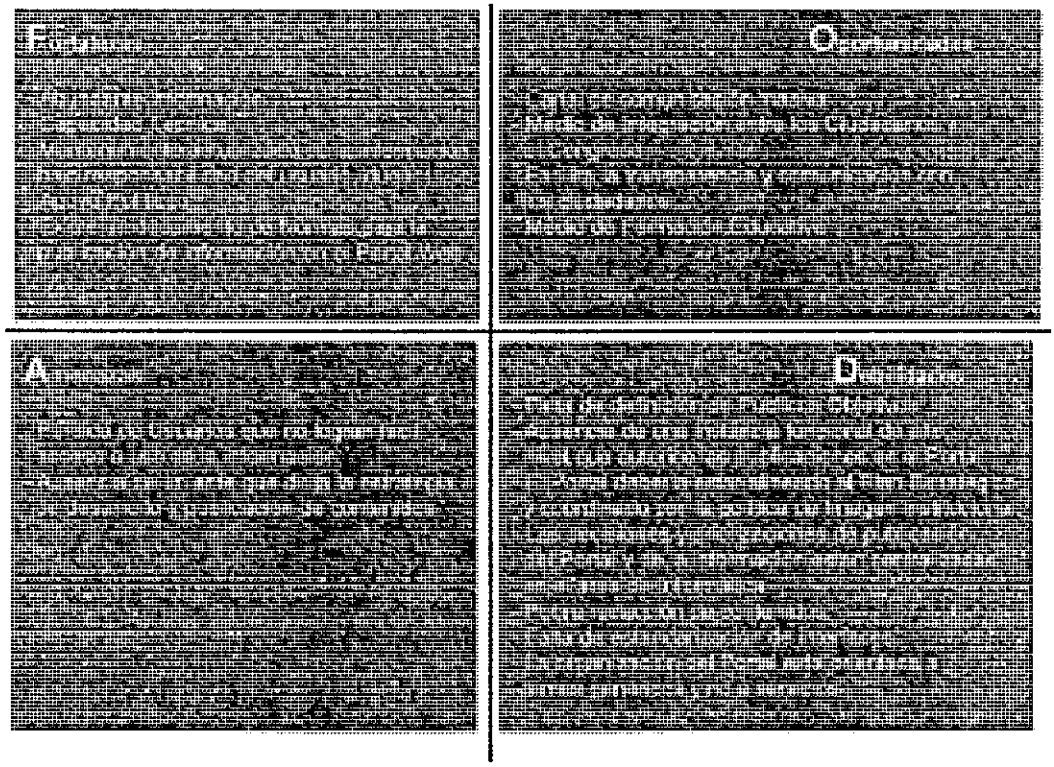



Atrás
Búsqueda
Favoritos
Historial
Dirección
Vínculos
Gobierno
Parlamentos
Noticias
EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS NO TORRARAN POR RECLAMOS
APRUEBAN PROYECTO SOBRE HOSTIGAMIENTO SEXUAL
JURAMENTAN NUEVOS DIRIGENTES DEL COLEGIO DE BIBLIOTECÓLOGOS
Cruzada de Solidaridad a favor de 12 mil damnificados por inundaciones en Madre de Dios
DICTAMEN DEL SISTEMA NACIONAL PORTUARIO
Industria, Turismo,
Comisión Investigadora de Delitos Económicos
Numero de visitantes
112612
desde julio de 2001
Internet

ANEXO 3:

Diagrama de Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la WEB.

ANALISIS FODA – PORTAL WEB



ANEXO 4:

Resumen general del contenido del Portal Web del Congreso.

Área Izquierda

Sección	**Opción**
Conozca el Congreso	Datos Generales
	Historia
	Organización
	Organigrama
	Funciones
	Procedimientos
	Ligas
	Constitución
	Reglamento
	Visitas guiadas
Distritos Electorales	Congresistas
	Estadísticas
	Proyectos
Agendas, Actas y Comisiones	Comisiones – Dictámenes
	Comisiones – Informes
	Agenda Semanal
	Agenda del Pleno
	C. Permanente
	Orden del día
	Actas
Transparencia en el Congreso	Administrativa
	Parlamentaria
	En Fiscalización
	Acuerdos de Mesa
	Votos por Sesión
	Votos por Congresistas
Proyecto y Legislación	Proyectos de Ley
	Diario de Debates
	Proyectos Aprobados
	Legislación Digital
	Información Jurídica
Control Político	Estación de Preguntas
	Pedidos de Información
Prensa e Información	Listas de correo
	La Gaceta
	El Heraldo
	Programa Radial
	Audiovisual
	Noticias

Participación, Educación y Cultura	Biblioteca
	Pedidos Ciudadanos
	Cabinas Públicas
	Parlamento Virtual
	Cursos a distancia
	Programa de visitas
	Museo
	Arqueología
	Eventos
	Publicaciones
	Cooperación Internacional
	Canal ciudadano
Enlace de Interés	Gobierno
	Parlamentos
	Noticias

Área Central

Debate Constitucional
Sección de fotografías
Notas Importantes
Extracto de noticias

Área Derecha

Ley Orgánica de Gobiernos Locales
Plan Estratégico del Congreso 2001 -2006
Ante proyecto de la Ley de Partidos Políticos
Pedidos al Congreso
Inscripción al Parlamento Virtual Peruano

ANEXO 5:

Metas Estratégicas y Líneas de Acción del Plan Estratégico relacionadas con el Portal del Congreso.

Metas Estratégicas		Líneas de Acción	
1.2.2	Agenda legislativa priorizadas para cada periodo parlamentario.	1.2.2.3	Difundir la Agenda Legislativa.
1.4.1	Actores sociales e institucionales participando en el procedimiento de discusión de las leyes que les conciernen.	1.4.1.1	Publicar los proyectos legislativos e invitar a quienes concierna a que formulen sus opiniones.
1.4.2	Comisiones ordinarias del Congreso y despachos de Congresistas, desempeñando un rol activo en la canalización y procesamiento de la participación ciudadana en el ámbito legislativo.	1.4.2.1	Establecer procedimiento uniformes para que las Comisiones y despachos de Congresistas, reciban y procesen las opiniones vertidas en torno a las iniciativas legislativas
2.2.1	Normas promulgadas para prevenir, disuadir y corregir la ejecución de actos irregulares en el desempeño de la función y en manejo de los recursos públicos	2 2.1.2	Hacer de conocimiento público el uso y manejo de los fondos del Estado difundiéndose por diversos medios especialmente el Internet.
3 1 2	Interacción de los Congresistas con sus electores, y ciudadanos ejerciendo plenamente sus derechos de participación.	3.1.2.1	Difundir y promover el acceso efectivo de los ciudadanos a los procedimientos de participación
		3.1.2.2	Promover participación ciudadana a través de páginas web y lista de interés.
		3.1.2.3	Promover la realización de audiencias públicas, coloquios y foros virtuales, en torno a los temas de mayor interés o impacto.
		3.1.2.4	Facilitar a os ciudadanos el uso del correo normal, electrónico, los foros virtuales, la línea telefónica abierta del congreso, para comunicarse con sus representantes.
		3.1.2.5	Impulsar el uso de las cabinas públicas para comunicarse con el congreso y los congresistas
		3.1.2.6	Fortalecer las relaciones del Congreso con las organizaciones de la sociedad civil, con atención especial a los grupos vulnerables y en situación de discriminación.
3.1.3	Mecanismos de apoyo a la función de representación institucionalizados	3.1.3.4	Evaluar la conveniencia de un plan piloto, para establecer oficinas de Servicios Institucionales y de Representación del Congreso a nivel nacional y ganar experiencias en la definición de sus funciones y su gestión, que permitan fortalecer las relaciones del Congreso y los Ciudadanos.
		3.1.3.5	Crear dentro de la Dirección General de Servicios Institucionales y de Representación del Congreso las unidades de educación cívica, orientadas a difundir, especialmente, en los centros educativos y organismos sociales, los derechos y deberes de la población en relación con la función parlamentaria.
		3.1.3.6	Identificar los colegios y organizaciones sociales, creando las bases de datos de sus directores en los cuales desarrollarán sus funciones las oficinas de participación ciudadana.
4.4.1	Los actores del trabajo parlamentario, debidamente motivados y comprometidos con la cultura de servicio de la institución, hacia la ciudadanía y hacia los propios actores al interior del Congreso.	4.4.1.1	Diseñar, desarrollar e implementar programas que impulsen una cultura de servicio a los ciudadanos y de valores.

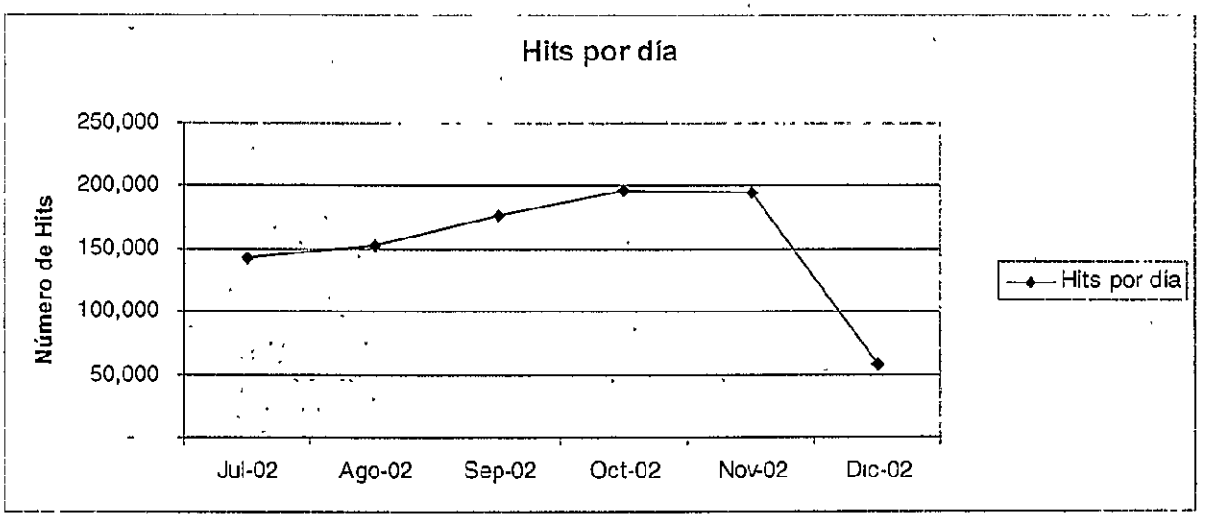
4.5.4	Los sistemas de información del área legislativa integrados.	4.5.4.1	Actualizar el sistema de Diario de Debates y Video en Demanda, a nivel de pleno y comisiones.
		4.5.4.2	Actualizar el sistema de Actas
		4.5.4.3	Actualizar el sistema de control y trámite documentario.
		4.5.4.4	Crear los sistemas de apoyo a la función de fiscalización, pedidos, resoluciones, actas, seguimiento y control.
4 6.1	Políticas de mejoramiento de la imagen institucional establecidas.	4.6.1 1	Diseñar y desarrollar las políticas de fortalecimiento de la imagen institucional
		4.6 1 2	Definir el restablecimiento de la Biblioteca del Congreso, que brinde servicio al público.
		4.6.1.3	El museo del congreso, la biblioteca pública, la Oficina de Participación Ciudadana, la Oficina de Cultura y otras, debidamente coordinadas y desarrolladas dentro de la política de imagen institucional
		4.6.1.4	Promover la investigación, conservación y difusión del patrimonio Cultural del Museo y de la Historia del Congreso.
		4.6.1.5	Definir una política del Congreso de desarrollo de eventos y editorial que coadyuve a fortalecer su imagen.
		4.6.1 6	Publicar las ediciones conmemorativos y otras de carácter cultural y educativo que apruebe la dirección del Congreso.
4.6.2	Información permanente y oportuna sobre las actividades del Congreso operando.	4.6.2.1	Desarrollar e implementar mecanismos de comunicación que difundan las actividades del Congreso (Radio, TV, prensa escrita y virtual).
		4.6.2.2	Proporcionar información oportuna y permanente a los medios de comunicación sobre las actividades del Congreso, y los documentos parlamentarios.
		4.6.2.3	Propiciar una vinculación más eficaz y eficiente entre los Congresistas y los Directores y cronistas parlamentarios de los medios de comunicación.
		4.6.2.4	Utilizar las experiencias exitosas de otros parlamentos, en relación con los medios de comunicación.

ANEXO 6:

Estadísticas de Accesos al Portal

ESTADÍSTICA DE HITS POR DÍA

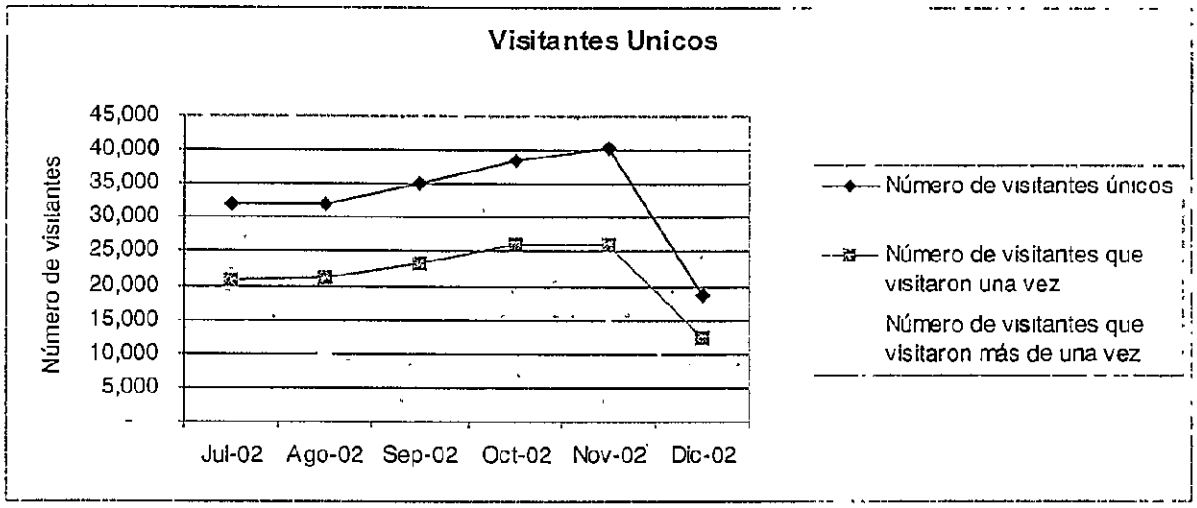
Meses	Hits por día
Jul-02	143,243
Ago-02	152,220
Sep-02	176,916
Oct-02	195,931
Nov-02	195,224
Dic-02	58,092



Fuente: Gerencia de Tecnologías de la Información

ESTADÍSTICA DE VISITANTES UNICOS

Visitantes	Número de visitantes únicos	Número de visitantes que visitaron una vez	Número de visitantes que visitaron más de una vez
Jul-02	31,939	20,882	11,057
Ago-02	31,867	21,004	10,863
Sep-02	35,146	23,318	11,828
Oct-02	38,407	25,914	12,493
Nov-02	40,343	26,117	14,226
Dic-02	18,704	12,358	6,346
Promedio	32,734	21,599	11,136
%	100%	66%	34%



Fuente: Gerencia de Tecnologías de la Información

ANEXO 7:

Estadística de Incorporación de Asesores al Congreso

ALTAS DE PERSONAL PROFESIONAL	
MES	TOTAL
AÑO 2002	
AGOSTO	37
SETIEMBRE	19
OCTUBRE	14
NOVIEMBRE	5
DICIEMBRE	6
AÑO 2003	
ENERO	1

Fuente: G. de Recursos Humanos

ANEXO 8:

Glosario de Términos

- **Portal**

Sitio web cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios, entre los que suelen encontrarse buscadores, foros, compra electrónica, etc.

- **Página WEB**

Fichero (o archivo) que constituye una unidad significativa de información accesible en la WWW a través de un programa navegador. Su contenido puede ir desde un texto corto a un voluminoso conjunto de textos, gráficos estáticos o en movimiento, sonido, etc. El término "página web" se utiliza a veces, para designar el contenido global de un sitio web, cuando en ese caso debería decirse "páginas web" o "sitio web".

- **Webmaster,**

Persona que se encarga de la gestión y mantenimiento de un servidor web, fundamentalmente desde el punto de vista técnico; no hay que confundirlo con el editor de web (webeditor).

- **Internet**

Red de telecomunicaciones nacida en 1969 en los EE.UU. a la cual están conectadas millones de personas, organismos y empresas en todo el mundo, mayoritariamente en los países más desarrollados, y cuyo rápido desarrollo está teniendo importantes efectos sociales, económicos y culturales, convirtiéndose de esta manera en uno de los medios más influyentes de la llamada "Sociedad de la Información" y en la "Autopista de la Información" por excelencia.

- **Intranet.**

Red propia de una organización, diseñada y desarrollada siguiendo los protocolos propios de Internet, en particular el protocolo TCP/IP. Puede tratarse de una red aislada, es decir no conectada a Internet

- **Foro de Discusión.**

Herramienta en Internet que permite la discusión entre varias personas sobre un tema. Permite intercambiar ideas y experiencias

Fuente:

Asociación de Técnicos de Informática

http://www.ati.es/novatica/glosntv2.html#espanol

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Lineamientos para el

Rediseño del Portal del Congreso

Rodolfo Calderón Cornejo

Lima, Diciembre del 2003

INDICE

1. INTRODUCCION 4

2. ANTECEDENTES 4

2.1 El Portal de la Página Web del Congreso como Herramienta Estratégica 4

2.2 Evolución del Portal de la Página Web del Congreso 6

3. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN ACTUAL 6

4. LINEAMIENTOS PARA EL REDISEÑO DEL PORTAL 10

4.1 Constituir un Consejo Editorial 10

4.2 Definir la Visión, Misión y Objetivos del Portal 10

4.3 Definir el Público Objetivo del Portal 11

4.4 Definir los Contenidos del Portal del Congreso 14

4.5 Crear un comité técnico para la elaboración de estándares 16

4.6 Definir procedimientos 16

4.7 Sugerencias para el diseño del Portal 17

A. Cliente 17

B. Sencillez 17

C. Seguridad 17

D. Confianza 17

E. Simplificar, reducir, optimizar 17

F. Mostrar las conclusiones al principio 17

G. Tiempo 18

H. Contenidos 18

I. Duración del proyecto de rediseño 18

J. Buscadores internos 18

K. Formularios 18

L. Cabeceras, banners, barras de navegación 18

M. Enlaces - Links 18

N. Colores 18

O. Dar antes que recibir 19

P. Permitir que el usuario participe 19

4.8 Personalización del Portal 19

5. PORTALES DE OTROS PARLAMENTOS: 22

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 24

7. ANEXOS 27

Lineamientos Para el Rediseño del Portal del Congreso

1. INTRODUCCION

El presente informe denominado, "**Lineamientos Para el Rediseño del Portal del Congreso**" tiene como objetivo principal servir de guía para emprender un proyecto de rediseño del portal para que el mismo sirva como medio de comunicación y difusión estratégica.

Este informe se elabora en el marco de trabajo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la finalidad de brindar asistencia técnica para apoyar al proceso de fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú.

En el marco de la modernidad parlamentaria, el Plan Estratégico Institucional define la visión, misión y los objetivos de corto, mediano y largo plazo. Las actividades referentes al rediseño del portal del Congreso se encuentran enmarcadas en el objetivo estratégico sobre Fortalecimiento Institucional: "***Fortalecer la Imagen Institucional del Congreso de la República***", metas estratégicas: "*Políticas de Mejoramiento de la Imagen Institucional Establecidas*" e "*Información Permanente y Oportuna Sobre las Actividades del Congreso Operando*" -- Estas contribuyen al mejoramiento de la relación con el electorado y a transparentar el acceso a la información.

2. ANTECEDENTES

2.1 El Portal de la Página Web del Congreso Como Herramienta Estratégica

El desarrollo del Internet y las nuevas tecnologías han contribuido a la evolución de los sitios Web. En los últimos años, los sitios Web han evolucionado de una ***publicación de información a manera de folleto electrónico*** para difundir la imagen y las características relevantes de una institución – a – ***la empresa o institución en línea*** donde se muestra información más dinámica gracias al surgimiento de herramientas que permiten mayor interacción con sistemas existentes como bases de datos y sistemas de consultas de información – a – la utilización, hoy en día, del Internet dentro de la **estrategia corporativa global de la institución**. Este último puede y debe ser el caso del portal de la página Web del Congreso Peruano en un futuro dentro del contexto de la modernidad parlamentaria que se viene desarrollando.

Utilizar el Internet como una parte integral de los procesos de la institución es el énfasis de la evolución informática que permite **aprovechar las ventajas**

de la comunicación, el acceso directo a la información, la respuesta inmediata del ciudadano y las posibilidades de procesamiento que ofrece el medio. Es decir, la tecnología al servicio de los procesos y no al revés.

El Internet se ha convertido en uno de los medios de comunicación más importantes y las razones son obvias: su carácter masivo que permite la comunicación en ambos sentidos (ida y vuelta) y su fácil implementación a diferencia de los medios tradicionales como diarios, la radio y la televisión.

Transparentar información y promover la participación ciudadana por medio del portal del Congreso constituyen pasos importantes en el proceso de fortalecimiento parlamentario. En este sentido, se han aprobado – pero a la fecha no se han implementado – dos iniciativas: la creación de una Dirección General de Imagen y Proyección Institucional y la creación de un Consejo Editorial.

Cabe recalcar, a manera de antecedente, que como consecuencia del trabajo realizado para la elaboración del Plan Estratégico Institucional del Congreso (aprobado con la Resolución Legislativa # 020-2001-CR) se coordinó y convino en la necesidad de organizar dentro del organigrama del servicio parlamentario una área de representación de acuerdo a la función otorgada dentro de los objetivos estratégicos del plan. Se sustentó además la necesidad de agrupar a todas aquellas funciones y áreas del servicio parlamentario del Congreso que tuviesen injerencia en la imagen institucional, vinculación directa con los ciudadanos, y que apoyen a las funciones de representación. En julio del 2002, la Gerencia General con la anuencia de la Comisión Técnica[1], presentó a la Mesa Directiva una propuesta de reestructuración organizativa del Congreso. Esta propuesta fue aprobada por medio del Acuerdo de Mesa Directiva N° 556-2002/ MESA CR del 4 de Julio del 2002. En dicho acuerdo se constituye la Dirección General de Proyección Institucional, dentro de la cual se incorporan 6 direcciones que se encontraban dispersas en diferentes ubicaciones del Congreso.

La idea central de crear esta Dirección General fue que sirviera como el ente rector técnico normativo en el ámbito de la representación y del soporte a los Congresistas en la función de representación. En tal sentido, asumiría la conducción de las acciones de imagen del Congreso y de las políticas asociadas fijadas por la alta dirección del Congreso.

Un segundo ejemplo fue el trabajo de SUNY presentado por la Comisión Técnica a la Mesa Directiva en el cual se sustenta la creación de un Consejo Editorial encargado de dirigir la estrategia de desarrollo y difusión de contenidos del portal. Dicho documento **re-define el portal como un medio valido de comunicación, educación, participación y difusión; y**

[1] La Comisión Técnica fue desactivada al inicio del periodo legislativo 2003-2004.

requiere que sea dirigido de acuerdo a la política institucional, reflejando una imagen del Congreso hacia la población.

2.2 Evolución del Portal de la Página Web del Congreso

El Portal del Congreso ha evolucionado de manera considerable en los últimos años y esto se debe en gran parte al esfuerzo del Proyecto de Modernización Legislativa financiado por el Banco Inter.-Americano para el Desarrollo (1993-1997). El desarrollo del portal tenia como objeto acercar a los ciudadanos al Congreso y poner a su disposición y conocimiento información sobre los proyectos de ley en proceso, por lo cual se inició la publicación de los diferentes documentos parlamentario como los Proyectos de Ley y las Leyes, el Acta, la Agenda, el Diario de Debates, etc. Así mismo, en ese entonces, se puso a disposición de los ciudadanos acceso, a través de la Web, a las fichas bibliográficas de la biblioteca del Congreso y a información como el archivo digital de leyes y el Parlamento Virtual Peruano – este ultimo siendo un espacio especializado donde se reciben las opiniones de los ciudadanos.

El Portal del Congreso se ha convertido en un medio de comunicación que permite a los ciudadanos informarse y opinar sobre las diferentes actividades realizadas al interior del Congreso, así como informarse y opinar respecto de los proyectos de ley, los dictámenes de las comisiones, y participar en foros virtuales de discusión, permitiendo lograr una imagen de transparencia y de participación del ciudadano en el proceso de formación de la ley, convirtiendo al portal en un miembro activo de la participación ciudadana. Sin embargo, debido a los continuos avances y cambios de tecnología ocurridos durante la vigencia del Portal del Congreso, la inclusión de nuevos diseños, y el crecimiento vertiginoso de información publicada en el Portal, ha hecho que este medio de comunicación crezca de una forma desorganizada. Por estas razones, consideramos que siendo un frente de difusión importante del Congreso, es necesario organizarlo y potenciarlo para acortar la brecha entre el ciudadano y el congreso.

3. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN ACTUAL

El Portal del Congreso ha venido evolucionando a través de los años incorporando nuevos servicios relacionados al quehacer parlamentario, adquiriendo cada vez más complejidad en su organización y presentación así como en los mecanismos de actualización de la información.

Un vistazo a la situación actual nos indica lo siguiente:

a. Desde julio del 2001 al 17 de noviembre del 2003, el Portal ha recibido 2'030,005 visitantes[2]. El promedio de visitantes mensuales es de 32,724

[2] Información tomada del Portal del Congreso Peruano

personas, de las cuales el 34% ingresan más de una vez; quiere decir que son usuarios recurrentes del Portal. (Anexo 1[3])

b. No existe una instancia coordinadora e integradora de las políticas de proyección institucional que oriente la publicación de los contenidos en el Portal del Congreso, actualmente, su administración está bajo la responsabilidad de la Gerencia de Tecnologías de la Información, la cual ha tenido que asumir decisiones de carácter técnico y funcional, por la falta de esta instancia, para lo cual consulta con la Oficialía Mayor, generando una demanda adicional sobre la Oficialía, con la consecuente presión que esto genera.

c. La información dentro del portal no se encuentra organizada por usuarios o públicos objetivos como: organizaciones de la sociedad civil, estudios de abogados, ciudadanos, instituciones, universidades y colegios, historiadores, periodistas, analistas políticos, congresistas de otros países, entre otros y adecuadamente presentada de acuerdo a una política institucional.

d. El Portal está orientado mayormente a mostrar información textual y agrupada por temas genéricos, conformada por una lista bastante extensa. Una organización orientada a servicios, considerando públicos objetivos, permitiría un proceso ordenado de navegación, intuitivo y amigable.

e. Conforme ha evolucionado el Portal, las distintas versiones de éste han incorporado funcionalidades nuevas, las cuales han enriquecido las funciones y los servicios que se ofrecen; pero, es necesario resaltar que cada una de las versiones han dejado diferentes estándares de interfaces, como tipo de letra, gráficos y colores, entre otros, que requiere ser homologado y estandarizado para tener un Portal totalmente estandarizado. Estas actividades deben ser consideradas cuando se efectúe el rediseño de éste.

f. La publicación de información dentro del Portal es un proceso clave cuya responsabilidad recae sobre los "dueños de la información". Existen sistemas dentro del Congreso que permiten a los usuarios producir y publicar de una manera directa los diferentes documentos parlamentarios (proyectos de ley, leyes, agendas, actas y otros). Asimismo, algunas dependencias remiten al Webmaster[4] los contenidos que ellos desean publicar; en otros casos el administrador del portal decide. Consideramos que esta actividad debe recaer en un editor responsable del Congreso, quien dentro de las políticas de la institución, priorizará, resaltará y editará, aquellas noticias que refuercen y

[3] Estadísticas a Noviembre del 2002
[4] Administrador del Portal

representen la imagen institucional con un criterio de comunicador social.

g. Existe información publicada en el Portal que no ha sido lo suficientemente resaltada cuando ésta aparece por primera vez (información nueva) o cuando la importancia del tema o contenido lo amerita. Por ejemplo, dentro de la sección del museo, están publicados todos discursos presidenciales, los cuales son un reflejo del desarrollo del país; pero, no se encuentran en lugares de fácil y rápido acceso dentro del Portal.

h. Es necesario fortalecer los esfuerzos de difusión del Portal del Congreso. Por ejemplo, se debe resaltar o anunciar cuando un servicio o sección nuevo aparece en el Portal. El usar mecanismos para resaltar el contenido (*blinking*) no obliga a poner en la primera plana el nuevo producto, basta con crearle el enlace correspondiente.

i. Siendo los congresistas el principal conjunto de personas que integran la institución, no existe en un único lugar, en la página principal del Portal, un enlace conteniendo la relación de congresistas ordenados alfabéticamente, por comisiones, por partido y por grupo parlamentario, además de la relación por distrito electoral existente, y de este enlace pasar ala página Web de cada congresista.

j. El Portal no muestra un componente de estadísticas procesadas, respecto a las diferentes publicaciones de información del Congreso (proyecto de ley, leyes, etc.) Esto facilitaría la interpretación y el uso de dicha información.

Algunas observaciones relativas al contenido, como resultado de la revisión de las aplicaciones o enlaces del Portal, bajo una modalidad de muestreo incluyen:

a. No hay una entidad o autoridad que defina, apruebe o desestime que se publica.

b. El portal muestra enlaces de oficinas o enlaces de servicios que ya no existen (Ejemplo: Comisión Técnica, Escaño 122.)

c. El contenido no se encuentra actualizado en algunas páginas o servicios y no indica la fecha de su ultima actualización.

d. El portal del Congreso no cuenta con un mapa del sitio que permita conocer su contenido.

Algunas observaciones relativas a la interfase, como resultado de la revisión de las aplicaciones o enlaces del Portal, bajo una modalidad de muestreo incluyen:

a. El portal muestra una gran variedad de diseños de pantallas, no existe un estándar. La interfaz gráfica de cada componente es distinta. (Ejemplo: Centro de Investigación Parlamentaria y Oficina de Cooperación Internacional.)

b. El portal no mantiene un estándar en cuanto a tipo de letra, navegación, botones, y buscadores. Existe diferencias entre las páginas desarrolladas con Lotus Notes y ASP.

c. Las páginas de información no cuentan con opciones de "inicio", "regreso de página" e "ir a página principal".

d. Los títulos (encabezados) de las páginas del portal no se encuentran actualizados o carecen de un nombre apropiado.

e. Los enlaces a las páginas de información no siguen un estándar único, se muestran en negrita o subrayados indistintamente.

f. El contador de número de visitantes no guarda un estándar único, y no se muestra en todas las páginas, lo cual no permite contar con estadísticas que ayuden a las áreas funcionales a tomar decisiones de gestión.

g. Algunas páginas muestran errores o pérdida de conexión (Ejemplo: Biblioteca.)

h. Algunas páginas no muestran la fuente de la información (área funcional o dependencia encargada de su actualización), o presentan áreas funcionales no actualizadas con respecto a la nueva estructura organizacional.

i. Algunos datos publicados difieren entre sí en función de la fecha, oportunidad o agrupación de los datos, por ejemplo: la cantidad de proyectos de ley difiere agrupados por congresistas de los agrupados por comisiones y otros.

Con respecto a los procedimientos internos, cabe recalcar que:

a. No se cuenta con un procedimiento definido y aprobado para control de cambios y actualizaciones sobre el Portal. Los requerimientos son canalizados por cada analista-programador a cargo del desarrollo y mantenimiento de cada área usuaria.

b. No se cuenta con un procedimiento para nuevos requerimientos. Los requerimientos son recibidos por teléfono, correo electrónico o por escrito, y de acuerdo a su importancia y prioridad, pueden requerir de la autorización del Departamento de Desarrollo o de la Gerencia de TI para ser atendidos.

c. No se cuenta con un procedimiento para la documentación de los cambios al Portal. Una vez atendidos, los cambios realizados carecen de documentación alguna en cuanto a actualización en los manuales de usuario, control de calidad, y no siempre son comunicados a las áreas relacionadas, inclusive a los Departamentos de Soporte a Usuarios y de Comunicaciones

d. A efectos de normar la publicación de información en el Portal del Congreso, el Departamento de Desarrollo de la Gerencia de TI ha elaborado un documento de Normas, el cual se encuentra publicado en el Internet.

Es importante mencionar que además del análisis realizado para la elaboración del presente informe, varias de las observaciones encontradas han sido corroboradas en el informe "Evaluación del Portal y la Intranet", elaborado por el proyecto del Banco Inter.-Americano para el Desarrollo (Proyecto PE-0220.)

4. LINEAMIENTOS PARA EL REDISEÑO DEL PORTAL

Algunos de los lineamientos para el rediseño del Portal de la página Web del Congreso de la República incluyen:

4.1 Constituir un Consejo Editorial

Constituir un Consejo Editorial que defina y dirija la estrategia de desarrollo y publicación de contenidos del Portal es necesario por los siguientes motivos:

a- Permitiría utilizar el portal como un medio de comunicación, educación, participación y difusión en forma estratégica.

b- Mostraría una imagen institucional del Congreso, coordinada entre los diferentes medios de difusión del Congreso.

c- Canalizaría los requerimientos de modificación y actualización del Portal, así como de la inversión necesaria para realizarla, ante un solo ente para priorizar su publicación.

d- Liberaría a la Gerencia de Informática de presiones de índole administrativo y político relacionadas con la publicación de contenidos y servicios nuevos dentro del Portal.

4.2 Definir la Visión, Misión y Objetivos del Portal

Es imperativo definir una visión, misión y objetivos que debe cumplir el Portal del Congreso, enmarcado dentro del Plan Estratégico del Congreso y coherente con las estrategias tecnológicas definidas dentro del plan de tecnología.

4.3 Definir el Público Objetivo del Portal

Es importante conocer el perfil del visitante del Portal y establecer que público objetivos le interesa tener al Congreso. Esto permitirá orientar el rediseño del Portal y fortalecer los mecanismos de promoción y difusión de éste con miras a promover la participación ciudadana y el mejor acceso a la información.

Un mecanismo para obtener información del público que visita el portal es incorporar encuestas electrónicas dentro éste que permita conocer, por ejemplo:

a- ¿Qué tipo de usuario es? ¿Periodista, investigador, estudiante, miembro de una ONG, etc.?

b- ¿Qué tipo de información o servicio requiere?

c- ¿Cuál es la frecuencia con la cual consulta el portal?

d- ¿Envía propuestas para mejorar el proceso de formación de la ley?

El público objetivo puede dividirse en dos grupos:

a- Público interno, conformado por los congresistas, funcionarios y asesores del Congreso.

b- Público externo, conformado grupos especializados como ONG's, líderes de opinión publica, periodistas, analistas políticos, historiadores, abogados, estudiantes, entre otros.

Los servicios y productos definidos para el público interno de la institución serán colocados en la Intranet (requiere seguridad para el acceso), mientras que los servicios para el público externo serán colocados en el portal externo (sin restricción de acceso).

El Portal engloba los servicios de Internet e Intranet bajo un solo punto de acceso, definiendo por tal, un solo estándar para el desarrollo.

Una tendencia de los portales es incorporar servicios por cada ***comunidad virtual.*** Una ***"comunidad virtual de usuarios"*** no es más que un grupo de usuarios con intereses afines, que se unen para explotar los recursos que el Internet y la institución ponen a su alcance. Por lo tanto, los portales están estableciendo espacios virtuales para discusión, entre personas con intereses comunes. Este es punto interesante que el Congreso puede explotar, brindando los mecanismos y contenidos necesarios.

4.4 Definir los Contenidos del Portal del Congreso

Se han publicado una gama de documentos en los que se especifican los contenidos de un portal. En el ámbito de portales de los parlamentos, la información es mas limitada pero la existente es enormemente útil. A continuación se presentan algunos alcances.

El estudio "Los Ciudadanos y Su Sitio Web – ¿Qué quieren los ciudadanos ver en un sitio Web del Congreso?" *("Constituents and Your Web Site – What Citizens Want to See on Congressional Web Sites")* realizado por el Proyecto de Congreso en Línea (Congress Online Project)[5] a través de ocho grupos de interés o *focus groups* en cuatro ciudades de Estados Unidos con una muestra de 80 personas, nos señala que:

"... los participantes de los "focus group" expresaron una general insatisfacción con el Congreso como institución, y especialmente con sus percepciones sobre las actuales practicas de comunicación en el Congreso. Los participantes hablaron de su:

a- **Frustración con el inadecuado e infrecuente comunicación de sus legisladores**, y con el sentimiento que ellos escuchan a sus representantes electos solamente cerca de las fechas de elección.

b- **Percepción que los Congresistas no son lo suficientemente "accountable"[6] con sus electores** – que ellos no mantienen informados adecuadamente a sus electores sobre lo que hacen, donde van, como votan y específicamente que están haciendo para representar a aquellos que los eligieron.

c- **Deseos de ser escuchados por aquellos que los representan**, que sean preguntados que piensan y que sus puntos de vista y opiniones sean tomados en cuenta"

A pesar que este trabajo ha sido realizado en los Estados Unidos, la problemática coincide con la Peruana.

El Portal como parte importante de una estrategia de difusión y comunicación del Congreso puede marcar la diferencia en las apreciaciones de los ciudadanos y la imagen del mismo.

Asimismo, el estudio "Los Ciudadanos y Su Sitio Web – ¿Qué quieren los ciudadanos ver en un sitio Web del Congreso?" nos indica que:

"... los participantes tienen preferencias por un contenido bueno, sitios Web orientados al servicio sobre aquellos que usan gráficos de lujo u otras

[5] Proyecto conducido por la Universidad George Washington y la Fundación de Administración Congresal (Congressional Management Foundation). Ver Anexo 4

[6] ResponDabilidad

características de alta tecnología. Los participantes del *"focus group"* requieren un sitio Web que:

a- **Sean buenos en contenido e información**, incluyendo cosas esenciales como una dirección, numero telefónico, dirección electrónica, tan bien como la información y números de teléfono para asistir a ciudadanos en la obtención de ayuda para problemas comunes.

b- **Expresen a los ciudadanos como están siendo representados**, incluyendo información sobre donde van los representantes, qué hicieron, cómo votaron, y su razonamiento por sus votos.

c- **Inviten a los ciudadanos a expresar sus opiniones**, especialmente en la forma de encuestas en línea.

d- **Que estén actualizados, sean fácil de encontrar, y fácil utilizar**".

En resumen, que los sitios Web de Congresos deben:

a- **Proveer información**;

b- **Demostrar transparencia y "accountability[7]"**;

c- **Promover la participación ciudadana**; y

d- **Recibir retroalimentación de los ciudadanos.**

Estas pautas permitirán la consolidación y fortalecimiento de las comunicaciones entre el Congreso y los ciudadanos.

En cuanto al contenido, el Portal del Congreso del Perú podría considerar lo siguiente:

a- La información que se publica en el Portal debe ser, en lo posible, objetiva (no interpretable.) Esto permitirá que la información que se muestre no cause mal entendidos.

b- Debe ser clara y transparente.

c- Debe estar actualizada.

La Unión Inter.-Parlamentaria Mundial (IPU, por sus siglas en inglés) aprobó en su 166ava sesión, realizada en Jordania el 6 de mayo del 2000[8]

[7] Responsabilidad

"Guías para la Estructura y Contenido de un Sitio Web Parlamentario" (*"Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites"*), donde se sugieren lineamientos para el contenido y estructura del sitio Web parlamentario.

El análisis de los datos recopilados por la secretaría de IPU concluyó que el contenido típico de un sitio Web Parlamentario sigue un patrón común, donde las características que prevalecen pueden ser documentadas y sistematizadas en forma de guías generales aplicables a todas lo sitios Web Parlamentarios.

La información puede organizarse en siete (7) secciones[9]:

a- Información General sobre la Estructura del Parlamento
b- Sistema de elecciones y partidos políticos
c- Procesos y documentos legislativos
d- Presidente del Parlamento
e- Congresistas
f- Cuerpo parlamentario: Comisiones
g- Publicaciones

Asimismo, se plantea la utilización de herramientas interactivas y links con otros sitios Web:

i. Hyper links externos.
ii. Retroalimentación y otras herramientas interactivas.
iii. Información de contacto.

4.5 Crear un comité técnico para la elaboración de estándares
Se necesita conformar un comité técnico para la elaboración de estándares de diseño y programación del Portal Web.

4.6 Definir procedimientos
Es imprescindible definir procedimientos para:

a- La solicitud de nuevos requerimientos.
b- El control de los cambios y actualizaciones del portal
c- Actualizaciones de contenido de Información, publicaciones.
d- Modificación de Estándares de diseño del Portal
e- Documentación de los cambios.
f- Informar sobre nuevas publicaciones.

[8] Ver Anexo 3
[9] Elementos esenciales de contenido recomendadas para incluirlos en un Sitio Web Parlamentario

4.7 Sugerencias para el diseño del Portal

Para el diseño de un portal, hoy en día se utiliza el término **Usabilidad**, cuya idea principal es **estructurar la información de manera que el usuario pueda llegar fácil y rápidamente a lo que busca.** Este término define una serie de sugerencias, que se han de cumplir para hacer que una página Web sea "buena". A continuación se mencionan las siguientes reglas:

A. **Cliente**

En el Internet el **usuario manda**. Sin usuarios, no existe la página; por lo tanto es necesario cultivarlos y proporcionar lo que ellos necesitan. Se tiene que buscar que el usuario lleve el control y que nada suceda si él no lo pide.

B. **Sencillez**

En el Internet, la calidad se basa en la **rapidez** y la **fiabilidad**. Es mejor una página rápida que bonita, fiable que moderna, sencilla que compleja. En fin, directa.

C. **Seguridad**

El portal debe ser un sitio seguro, especialmente cuando se trata de información confidencial.

D. **Confianza**

La confianza es algo que cuesta ganar y que se pierde con un mal enlace. No se pueden perder visitantes por tener un mal enlace hecho. Es mejor empezar poco a poco y luego ir complicando el sitio.

E. **Simplificar, reducir, optimizar**

Los usuarios no aprenderán, por mucho que se le quiera mostrar. Hay que reutilizar todos los elementos que se pueda para que el usuario se sienta cómodo y no se pierda buscando algo en tu web. Aligerar las páginas y tratar que carguen antes. Un sitio en dónde las páginas se cargan rápido no da "pereza" seguir navegando. Es mejor hacer 3 páginas de 10 kbs que una de 30 kbs.

F. **Mostrar las conclusiones al principio**

El usuario se sentirá más cómodo si ve las metas al principio, no hay que complicar las búsquedas. Cuando más rápido y cómodo sea, mejor, pues así el usuario tendrá más tiempo para ver otras partes.

G. Tiempo

No hacer perder el tiempo a los usuarios con cosas que no necesitan. Hay que ser directos.

H. Contenidos

Mostrar buenos contenidos. Dos reglas, 1.- Poner conclusiones al principio, y 2.- escribir un 25% de lo que se pondría en un papel. Leer en pantalla cuesta mucho, por ello, es bueno reducir y simplificar todo lo que se pueda.

I. Duración del proyecto de rediseño

Un proyecto de diseño del portal puede durar entre 6 y 12 meses.

J. Buscadores internos

Si se integra un buscador en el portal, almacenar todo lo que se haga, ordenar bien todos los archivos y ofrecer resultados ordenados.

K. Formularios

Reducir los campos, evitar los combos y procurar que la información no se fragmente demasiado. Evitar las formalidades o campos sin importancia.

L. Cabeceras, banners, barras de navegación

El usuario mira al centro de la pantalla, por lo que los elementos importantes deben estar allí. Nadie mira los banners ni las barras de navegación; por lo tanto hay que procurar que ocupen lo menos posible.

M. Enlaces - Links

Es preferible usar enlaces azules y botones de sistema. Ofrecer guías. Si algún elemento recarga la página debe indicarlo. El usuario ha de tener el control de todo lo que sucede en la página; que nunca sucedan cosas si él no lo quiere.

N. Colores

Los fondos de pantalla deben ser claros (blanco, amarillo, azul claro...) Las letras oscuras (negro, azul oscuro...) Los enlaces en azul subrayado y si han sido usados que cambie el color.

O. Dar antes que recibir

No pedir información al usuario desde un principio.

Permitir que el usuario se desenvuelva con soltura por todo el portal antes de pedir su registro.

Simplificar el registro.

P. Permitir que el usuario participe

Hacer que el portal sea el portal de todos los usuarios. Que tengan posibilidad de aportar cosas y que sientan el portal como algo propio, y no como algo ajeno.

4.8 Personalización del Portal

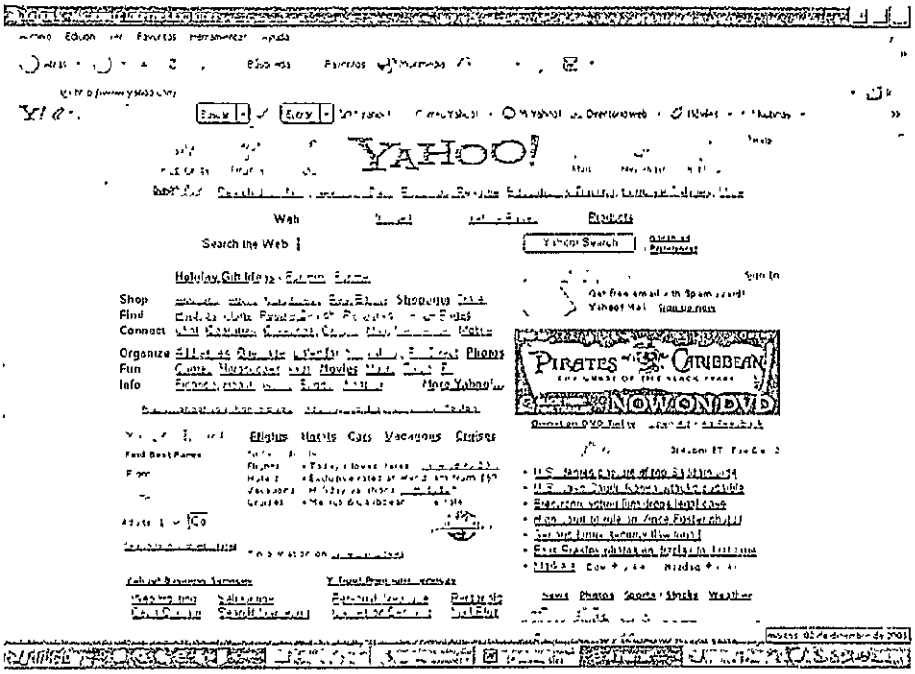
La evolución de Internet ha permitido que los portales, como medio de comunicación, permitan el acceso a enormes cantidades de información y servicios que un medio de comunicación convencional no lo permitiría. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, esta abundancia se ha convertido no en una ventaja sino en una dificultad: el ciudadano o usuario final invierte su **tiempo** en navegar y buscar la información deseada.

Por ello, los servicios de personalización se han convertido en una de las herramientas más importantes para evitar la saturación de información. La posibilidad de crear portales 'a medida' del usuario permite aportar un fuerte valor añadido sobre otros medios de comunicación donde esta opción es imposible de realizar y, al mismo tiempo, ofrece la opción de fidelidad del usuario y convertirlo posteriormente en un cliente o usuario asiduo.

Este es un objetivo ambicioso a donde podría apuntar el rediseño del Portal del Congreso; cada usuario podría personalizar su propio portal, basándose en los servicios que el Congreso provea.

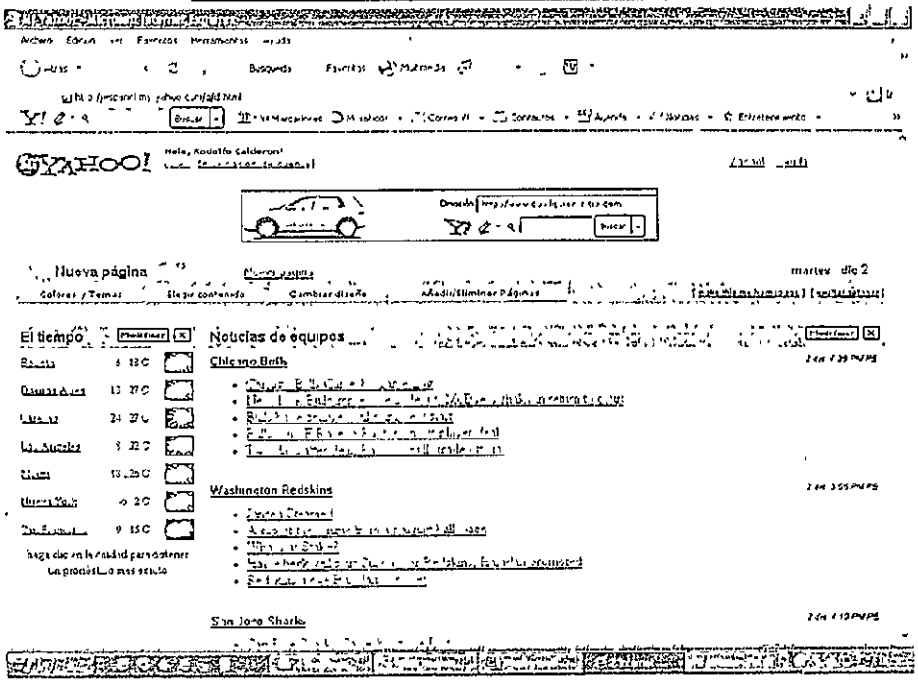
El portal de Yahoo es un ejemplo como el mismo usuario puede personalizarlo, donde a pesar que existe una página principal, cada usuario tiene el suyo.

PANTALLA PRINCIPAL DEL PORTAL DE YAHOO



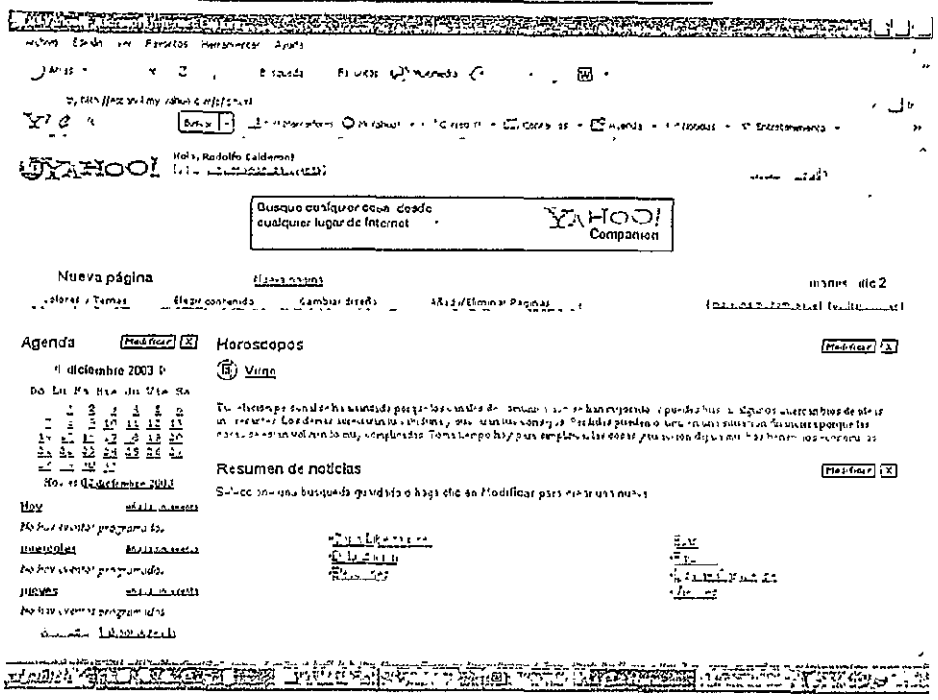
Fuente: Portal de Yahoo – www.yahoo.com

PANTALLA PERSONALIZADA TIPO 1



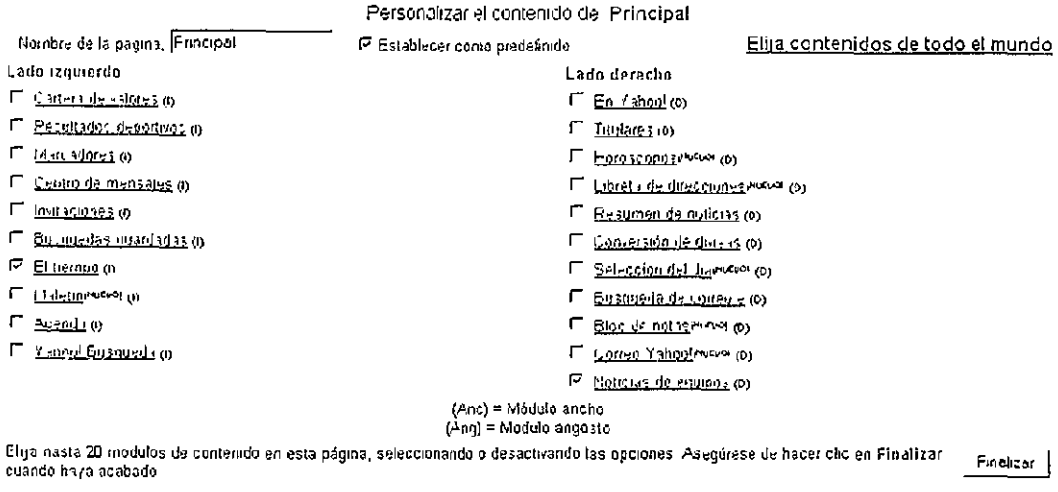
En esta primera pantalla personalizada, se han seleccionado los siguientes contenidos o servicios: información sobre el tiempo, noticias de equipos.

PANTALLA PERSONALIZADA TIPO 2



En esta segunda pantalla personalizada, se han seleccionado los siguientes contenidos o servicios: agenda, horóscopos y resumen de noticias.

A continuación se muestra, la relación de servicios y contenidos disponibles para ser incorporados dentro del portal personalizado de Yahoo:



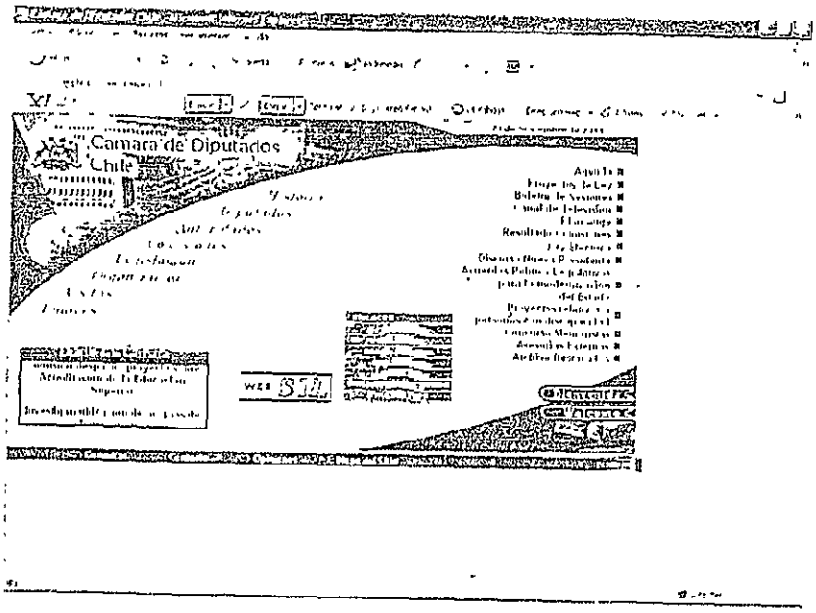
Fuente: Portal de Yahoo – www.yahoo.com

El portal puede ser personalizado por cada usuario en función a como cada uno desea ver la información que considera importante para si.

5. PORTALES DE OTROS PARLAMENTOS:

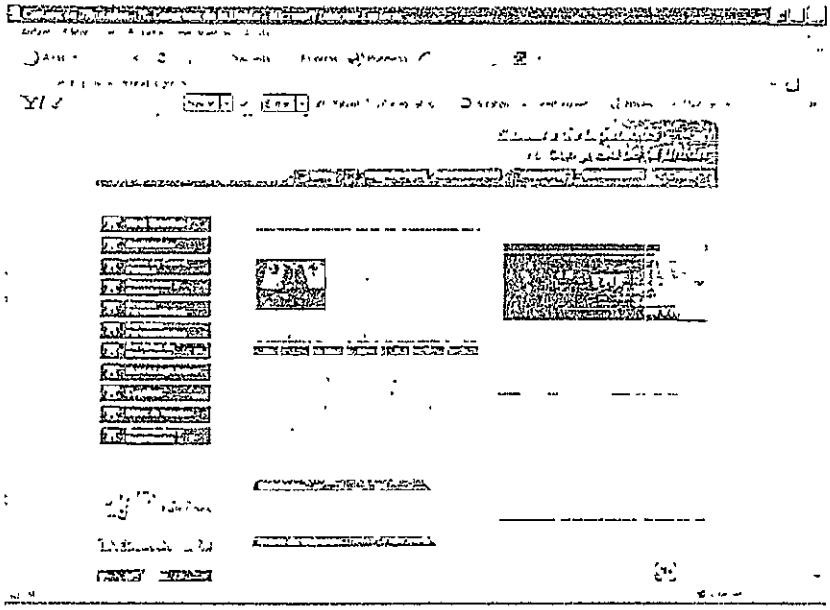
Como parte del este trabajo, se ha realizado una revisión general de los portales de algunos parlamentos como son: Cámara de Diputados de Chile, Cámara de Diputados de México, Asamblea nacional de Venezuela y Senado Federal de Brasil; sobre los cuales se han realizados comentarios que pueden servir de referencia para el proyecto de rediseño del Portal del Congreso del Perú.

CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE



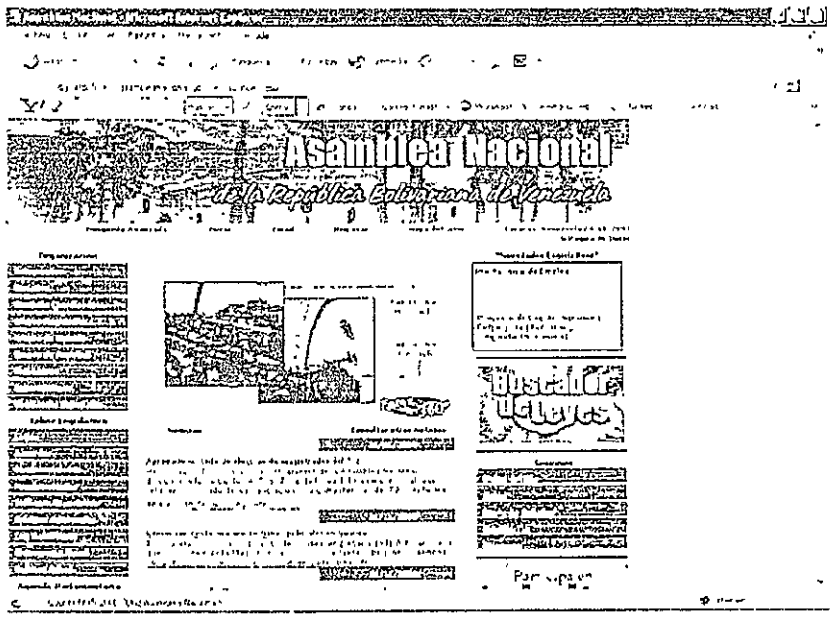
Comentarios: Tiene dos secciones bien marcadas: (1) Organización y (2) Documentos legislativos, esto permite orientar al usuario que ingresa al Portal desde la primea página. Su primera página es simple y clara.

CAMARA DE DIPUTADOS DE MEXICO



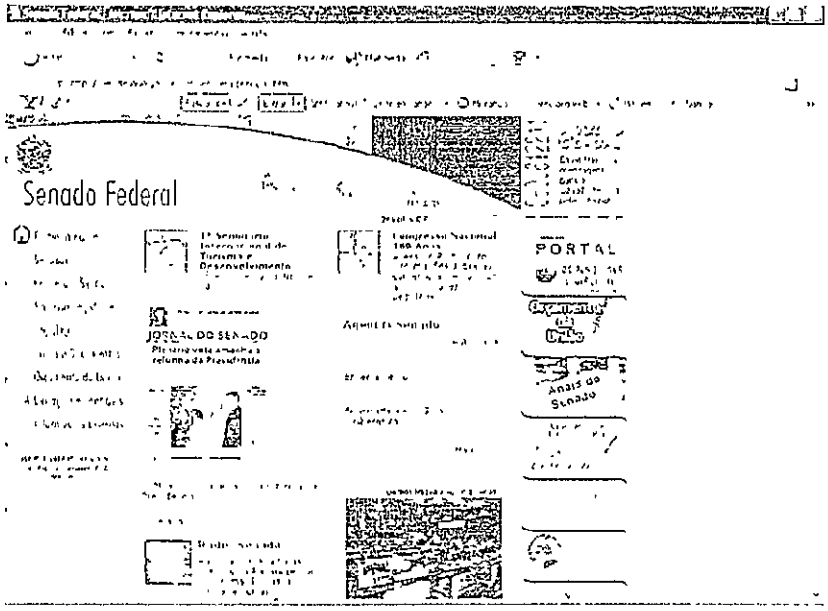
Comentarios: Es una página muy buena en contenido; además muy estandarizada en cuanto a su diseño; pero desde un punto muy particular presenta mucha información en su primera página, lo cual la hace lenta y pesada. Agregar mecanismos para que el usuario pueda personalizar el portal con los servicios e información que le interesan podría darle un valor agregado muy importante.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA



Comentarios: Es una página con muchas coincidencias con el Portal del Congreso del Perú, a pesar de su basta información mantiene un estándar en su diseño; presenta un mapa de Sitio Web que permite orientar al usuario.

SENADO FEDERAL DE BRASIL



Comentarios: Es una página muy ágil. Los colores empleados dan la sensación de una página muy compacta. Organiza su información en base a temas, dejando el detalle del contenido de cada tema en una siguiente página.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a- El rediseño del Portal del Congreso Peruano y en general de cualquier portal, es una actividad que involucra al más alto nivel de decisión político y estratégico de toda institución. El carácter estratégico de este medio de comunicación demanda una atención importante de los directivos.

b- La creación de un Consejo Editorial que se encargue de la política de difusión del Portal y de administrar estratégicamente este medio, es un factor crítico de éxito para el proyecto de rediseño del portal, ante la ausencia de una organización adhoc.

c- Un buen proyecto de rediseño del Portal puede tomar entre 6 y 12 meses, incluyendo actividades de definición estratégica, diseño e implementación.

d- El rediseño del Portal del Congreso Peruano, requiere, además el cambio del diseño de todas las páginas estáticas, la estandarización del diseño de las aplicaciones desarrolladas en Lotus Notes, así como la estandarización del diseño de todas las páginas desarrolladas para

algunas oficinas del Congreso como Cooperación Internacional, CIP, etc. Es improductivo – desde el punto de vista de diseño y mantenimiento del mismo – que cada oficina del Congreso tenga un diseño diferente.

e- El Portal del Congreso debe ayudar a alcanzar la visión, misión y objetivos estratégicos del Congreso, señalados en su plan estratégico. Una de las primeras actividades del rediseño del Portal es la definición de la visión, misión y objetivos del Portal.

f- Es recomendable que el rediseño del portal se realice utilizando metodologías que permitan estandarizar y documentar el proyecto de desarrollo.

g- Es imprescindible definir el perfil del ciudadano que deseamos tener como cliente de nuestro portal; esto permitirá orientar el diseño a este tipo de público. Además es necesario definir las comunidades virtuales o públicos objetivo que el Congreso desearía tener como público frecuente.

Bajo este esquema, una propuesta de interfase inicial del portal, podría considerar dos mecanismos de acceso:

a- Acceso temático, que podría incluir – previa revisión – los temas generales que tiene actualmente la página principal del Congreso y

b- Acceso a través de públicos objetivos, cuyo contenido por cada uno, es una selección de temas del total; además a cada público objetivo se proveerían servicios como: foros de discusión, mecanismos de discusión electrónica, entre otros. Ver Portal de México: www.e-mexico.gob.mx

h- Si los recursos económicos lo permiten, es recomendable implementar un portal que permita a los usuarios personalizarlo con los servicios y contenidos que necesitan. Esto permitirá la identificación del cliente con el portal y por tanto con el Congreso.

i- Definir los contenidos y servicios para cada público objetivo o comunidad virtual.

j- El Portal, por definición, tiene un único punto de acceso al Internet y al Intranet, por lo tanto, los estándares de desarrollo deben ser los mismos.

k- Conformar un comité técnico para la elaboración de estándares de diseño y programación del Portal Web.

l- Elaborar estándares de diseño y programación del Portal Web: colores de la interfase; tipo, tamaño y color de letras.

m- Realizar reuniones periódicas con los usuarios internos y externos a fin de revisar los avances del proyecto.

7. ANEXOS

Anexo 1: Estadísticas de Accesos al Portal

Anexo 2: Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

Anexo 3: Guías para la estructura y contenido de un sitio Web Parlamentario

Anexo 4: Los Ciudadanos y su sitio Web – ¿Qué quieren los ciudadanos ver en un sitio
Web del Congreso

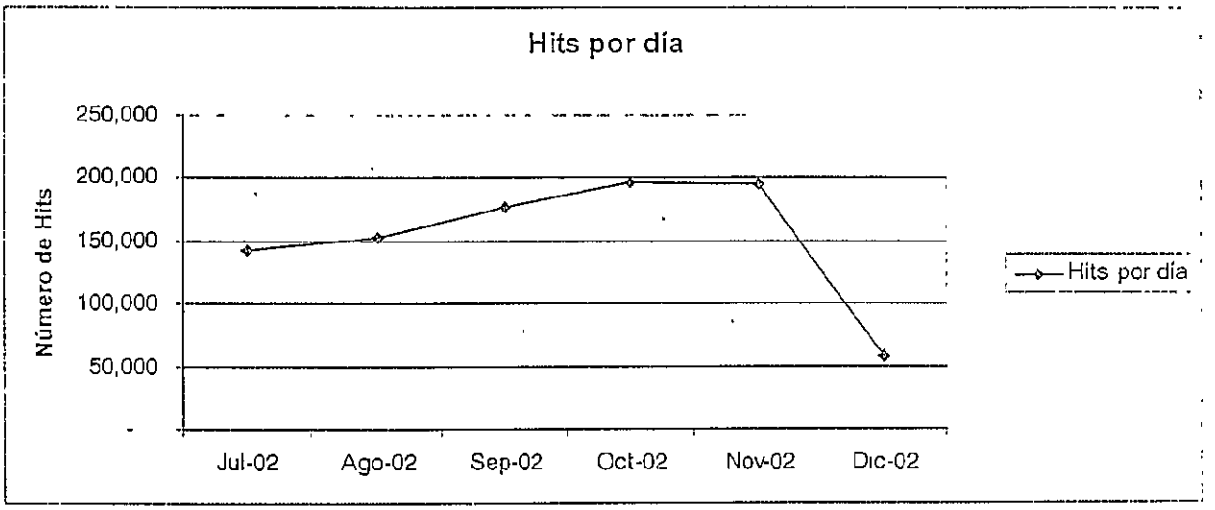
Anexo 5: Contenido actual del Portal del Congreso

Anexo 1

Estadísticas de Accesos al Portal

ESTADÍSTICA DE HITS[10] POR DÍA

Meses	Hits por día
Jul-02	143,243
Ago-02	152,220
Sep-02	176,916
Oct-02	195,931
Nov-02	195,224
Dic-02	58,092

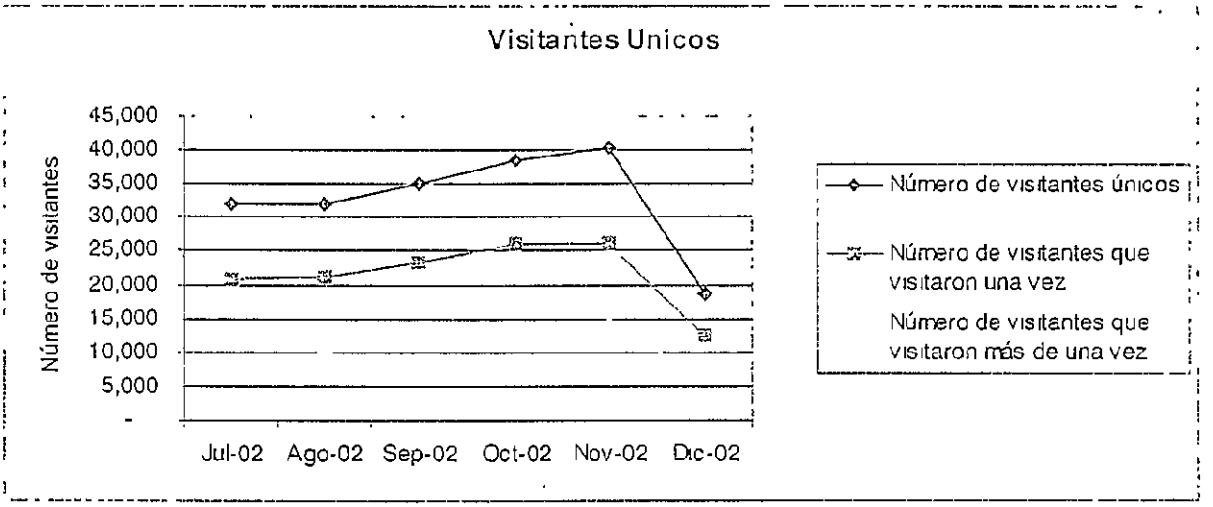


Fuente. Gerencia de Tecnologías de la Información

[10] Hits: accesos o entradas

ESTADÍSTICA DE VISITANTES UNICOS

Visitantes	Número de visitantes únicos	Número de visitantes que visitaron una vez	Número de visitantes que visitaron más de una vez
Jul-02	31,939	20,882	11,057
Ago-02	31,867	21,004	10,863
Sep-02	35,146	23,318	11,828
Oct-02	38,407	25,914	12,493
Nov-02	40,343	26,117	14,226
Dic-02	18,704	12,358	6,346
Promedio	32,734	21,599	11,136
%	100%	66%	34%

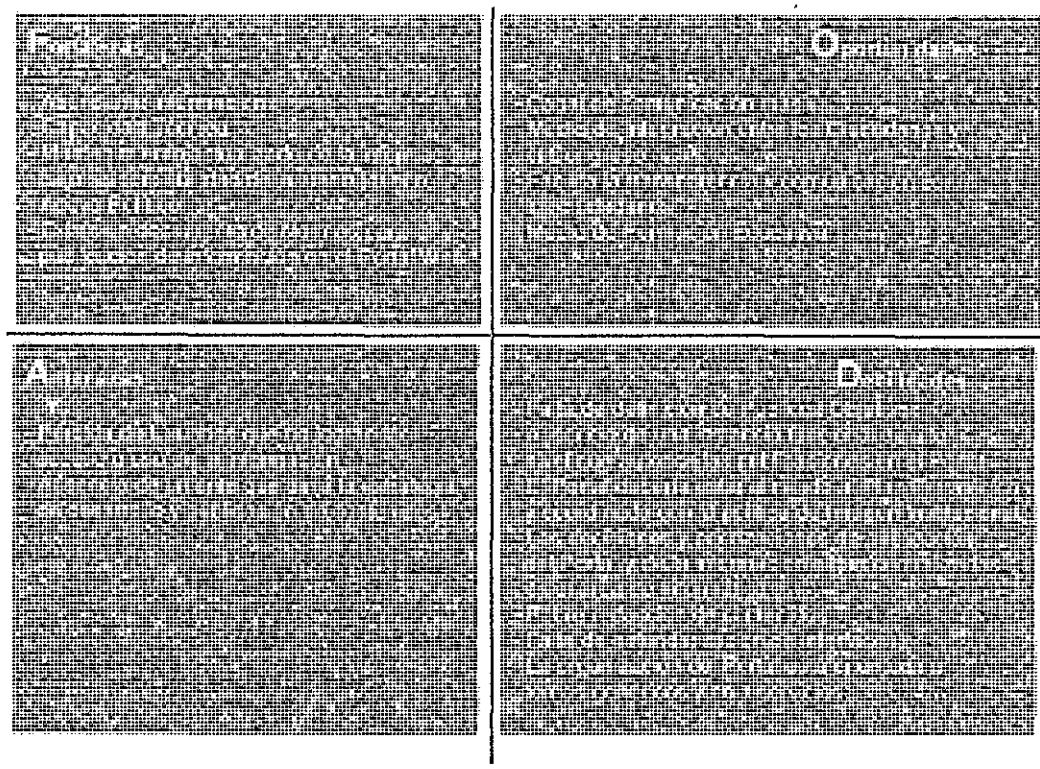


Fuente. Gerencia de Tecnologías de la Información

Anexo 2

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

ANALISIS FODA – PORTAL WEB



Anexo 3

Guías para la estructura y contenido de un sitio Web Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Propuesta de Mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en Relación con los Medios y la Ciudadanía

Consultor: Lic. Juan Veglia Quintana

Lima, Marzo del 2003

Resumen Ejecutivo

Propuestas de Mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Juan Veglia Quintana, Consultor SUNY-USAID
Lima, Perú, marzo 2003

Informe Narrativo sobre la participación del Consultor en el Ciclo de Talleres para Fortalecer los Mecanismos de Relación entre el Congreso, los Medios de Comunicación y la Ciudadanía y detalla las principales Propuestas Estratégicas formuladas por los participantes de este Ciclo, organizado por la Comisión Técnica y apoyado por SUNY-USAID.

Sintetiza las principales actividades desarrolladas y recoge el diagnóstico de los participantes del Ciclo de Talleres, para luego analizar las principales propuestas estratégicas en materia de Comunicaciones institucionales, las que se presentan en forma detallada en un Cuadro Resumen de Recomendaciones y Propuestas de Acción, clasificadas por tipo de objetivo: hacia los Medios de Comunicación; hacia los Ciudadanos; y, hacia la propia institución.

En relación con la institución, la propuesta eje es desarrollar las principales fortalezas del Congreso, sus Recursos Humanos y su Plan Estratégico 2002-2006, sugiriéndose la Carrera Funcionaria como marco de mayor estabilidad y proyección.

En relación con los Medios de Comunicación, a través de un Programa de Periodismo Legislativo –propuesta de tipo académico que tuvo amplia acogida— se apunta a incidir sobre la preparación de quienes construyen la imagen del Congreso desde los Medios. En igual dirección apunta la búsqueda de espacios de diálogo directo y regular con sus directivos.

En la Relación con la Ciudadanía se propone intercambiar experiencias con otros Congresos que hayan realizado procesos de descentralización –percibidos como la principal oportunidad para favorecer hoy el acercamiento Congreso-Ciudadanos-; segmentar audiencias y, en general, capacitar a funcionarios y asesores en las tendencias actuales de la comunicación directa y el marketing político, buscando establecer sinergias entre quienes abordan la dimensión institucional o "corporativa" del Congreso y quienes trabajan en el terreno partidista y de cara a los electores junto a cada Congresista.

Informe de Consultoría

Propuestas de Mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Introducción

El presente Informe recoge el trabajo desarrollado por el Consultor que suscribe en el marco del **"Ciclo de Talleres para Fortalecer los Mecanismos de Relación entre el Congreso, los Medios de Comunicación y la Ciudadanía"**, realizado en el Congreso de la República del Perú, entre el 24 y el 28 de marzo del 2003, en el marco del proyecto **"Proceso de Fortalecimiento Institucional del Congreso de la República del Perú"**, ejecutado por la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY-Perú) con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

En una primera sección del Informe se detallan los **Objetivos** planteados para la Consultoría (página 3), los que recogen la experiencia de trabajo de SUNY con la Comisión Técnica de Modernización del Congreso de la República del Perú. Seguidamente se sintetizan las **Principales Actividades** desarrolladas en el marco de la Consultoría (página 5), particularmente la participación del consultor en el Ciclo de Talleres, detallando la información recogida, fruto del trabajo de los participantes en los mismos, tanto como del debate que siguió a las sucesivas presentaciones del consultor y de los restantes panelistas que en cada caso se detallan.

En la sección **Conclusiones y Recomendaciones** (página 15) se recogen los principales aportes en términos de Objetivos y Líneas de Acción a Desarrollar en el marco de un Plan Estratégico de Relaciones del Congreso Peruano con la Ciudadanía y los Medios de Comunicación. Los mismos son presentados de manera detallada, identificando sus áreas de pertinencia y resultados esperados en un **Cuadro Resumen de Conclusiones y Propuestas de Acción** (página 19).

En **Anexos** (página 23) se recogen los Programas y Nóminas de Participantes, así como las principales exposiciones y presentaciones realizadas en el marco del Ciclo de Talleres; la sección pertinente del

Plan Estratégico del Congreso de la República del Perú y otra documentación relevante.

I OBJETIVOS

La consultoría ha tenido por objeto fortalecer las relaciones entre el Congreso y los Medios de Comunicación, identificando las necesidades del Congreso en materia de planificación estratégica de su relación con los Medios dentro del marco de la relación Congreso / Ciudadanos.

Dicho objetivo, estrechamente vinculado a los objetivos del Congreso en materia de su vinculación con la imagen ante los ciudadanos, se abordó a través de la participación del Consultor en el "Ciclo de Talleres para Fortalecer los Mecanismos de Relación entre el Congreso, los Medios de Comunicación y la Ciudadanía", el que se desarrolló entre el 24 y el 28 de Marzo de 2003, convocado por la Comisión de Modernización del Estado, el Subgrupo de Trabajo Encargado de dar Seguimiento al Plan Estratégico del Congreso y la Oficialía Mayor del Congreso de la República y organizado por la Comisión Técnica del Congreso, la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) y la Dirección de Prensa del Congreso, el cual se desarrolló según el Programa que se incluye en el Anexo 1.

Como resultado de la Consultoría se esperaba contar con tres informes, centrados en la simplificación y optimización de los mecanismos de coordinación con los Medios de Comunicación; las propuestas de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios; y, una Guía Metodológica para la elaboración de notas y Comunicados de Prensa.

El presente Informe aborda el desarrollo general de la Consultoría y contiene, a su vez, el **Informe de Propuestas de Mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios.** Cabe destacar que este aspecto constituyó el eje ordenador del trabajo realizado en el marco del Ciclo de Talleres, tanto con Funcionarios de las diferentes secciones del Congreso que trabajan con los Medios y los Ciudadanos o tienen responsabilidad sobre la imagen institucional, como con Asesores de Congresistas y de los

Grupos Parlamentarios, como con los Cronistas Parlamentarios, destacados por los Medios de Comunicación al interior del Congreso. **Sus contenidos exceden ampliamente la sola perspectiva de la relación con los Medios, toda vez que la dimensión de la relación con la Ciudadanía era también una parte central del Ciclo de Talleres y el eje de trabajo de buena parte de los participantes en ellos.**

Los restantes dos Informes se presentan de manera separada, con una redefinición de sus alcances discutida con los representantes de SUNY que tuvieron a su cargo el Programa de Actividades. En el primero de ellos se presenta una **Experiencia de Evaluación de Medios de Comunicación propios del Congreso Chileno**, como punto de comparación para abordar la evaluación y el seguimiento de instrumentos similares utilizados por el Congreso de la República del Perú, particularmente en su relación con los Medios de Comunicación.

El segundo de dichos informes presenta los **Procedimientos de Acreditación de Prensa Vigentes en el Congreso Chileno**, con el objeto de favorecer una comparación respecto de los mecanismos en uso en el Congreso de la República del Perú, los que fueron objeto de una interesante discusión en el marco del taller con los Cronistas Parlamentarios.

II ACTIVIDADES DESARROLLADAS

II.1 Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

La principal de las líneas de actividad en las que se organizó el Ciclo de Talleres, fue la serie de tres **Reuniones de Trabajo con Funcionarios de las Áreas de Prensa, Protocolo e Imagen y Participación Ciudadana**, con el objeto de proponer las líneas maestras de un Plan Estratégico de Comunicaciones y Relación con la Ciudadanía. De allí que el presente Informe se centre justamente en esta línea de trabajo y cumpla el doble propósito de dar cuenta del Ciclo (Informe Narrativo) y sistematizar las **Propuestas Estratégicas en materia de la Relación del Congreso con los Medios de Comunicación y la Ciudadanía**.

Esta primera línea de trabajo fue abordada por el consultor mediante una primera presentación (ver Anexo 2) orientada a motivar a los aproximadamente 15 participantes (ver nómina en Anexo 3) al análisis de su trabajo cotidiano con los medios de prensa y con los programas de participación ciudadana en términos de un análisis estratégico, siguiendo la metodología FODA, consistente con los lineamientos generales del Plan Estratégico del Congreso de la República 2002-2006.

Durante la primera Reunión de Trabajo se obtuvo un diagnóstico general de la situación del Congreso en ambos planos, el cual se centró en la identificación de las principales Debilidades del trabajo frente a los Medios y a las organizaciones Ciudadanas. Una síntesis de la caracterización de la situación actual de ambas líneas de trabajo, en los términos desarrollados por este primer Taller se encuentra en el Anexo 4. Cabe destacar, la franqueza con que los participantes se refirieron a las principales debilidades que presenta su trabajo, llegando a identificar Amenazas ligadas a prácticas en la relación Congresistas - Cronistas Parlamentarios que, si bien son relativamente poco habituales en el presente, resultan muy discutibles desde el punto de vista de la ética profesional.

Con ocasión de la segunda Reunión de Trabajo, se procedió a la formación de comisiones que abordaron separadamente el análisis FODA de la relación Congreso – Medios y Congreso – Ciudadanos. Mayores herramientas de análisis fueron aportadas por el Consultor, por medio de la presentación que se incluye en el Anexo 5.

En esta segunda reunión se obtuvo un diagnóstico detallado de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (dentro de la metodología de la planificación estratégica) identificadas en cada una de las dos líneas de trabajo (ver Anexo 6). Se destaca entre las **Fortalezas** anotadas por ambas comisiones de trabajo el hecho de que el Congreso cuente con un Plan Estratégico que orienta su acción institucional, el cual se percibe como una guía válida para trabajar con Medios y Ciudadanos.

La principal **Oportunidad** identificada por los participantes de ambas comisiones se relaciona con el **proceso de regionalización o descentralización** (conocido como proceso de creación de "Oficinas

Desconcentradas") del Congreso actualmente en curso y la adopción del sistema de **Distrito Electoral Múltiple**, circunstancias que podrían favorecer el acercamiento a las comunidades de las provincias, así como los medios locales, expandiendo considerablemente el universo de contrapartes institucionales y personas interesadas en recibir información de y vincularse con el Congreso.

Una amplia gama de **Debilidades** institucionales frente a los Medios y los Ciudadanos fueron identificadas por los participantes de ambos grupos, destacándose en ambos la noción de que se registra un deterioro en la calidad del debate político en el país, un bajo nivel de preparación política de los actuales congresistas para hacer política mediática, así como un débil posicionamiento público de determinados atributos del Congreso (imagen, condición representativa, producción legislativa, separación clara de ámbitos institucionales y partidistas, etc.).

Las principales **Amenazas** identificadas en el entorno se refieren en ambos casos al desprestigio de la actividad política en el país, a la vigencia de expectativas ciudadanas ante las instituciones políticas que se evalúan como exacerbadas y la tendencia a un creciente individualismo por parte de algunos Congresistas.

La tercera reunión de trabajo con este equipo se realizó al término del Ciclo de Talleres, lo que implica que muchos de los participantes hayan asistido al Taller sobre Prensa y Comunicación Directa en el Despacho Congresal, los encuentros con los Cronistas Parlamentarios (Prensa Acreditada) y a la presentación del Estudio de Opinión de Suma Ciudadana sobre el vínculo Ciudadano – Congresista. Lo anterior, sumado a la metodología de trabajo participativo, permitió obtener una rica serie de **Propuestas Estratégicas de acción institucional en materia de Medios de Comunicación y de Participación Ciudadana**, las que se recogen en el Anexo 7.

Las propuestas de trabajo en materia de Medios pueden agruparse en aquellas orientadas a la acción hacia los medios mismos y aquellas dirigidas a fortalecer la estructura con que cuenta el Congreso en esta materia. El punto en común de ambos tipos de acciones es la capacitación y la formación de los profesionales de la prensa que *"trabajan a ambos lados del mostrador"* (no menos de 70 personas se desempeñan como Asesores de Prensa de Congresistas o Grupos

Parlamentarios o son Funcionarios de la Dirección de Prensa del Congreso, de los cuales 40 son periodistas y 30 no lo son) de manera de generar un mejor conocimiento acerca de la naturaleza de la institución, del proceso legislativo y del debate político al interior del Congreso. En este plano, se contempla la realización de un programa de formación académica orientado a este grupo de profesionales, el cual podría ser impulsado en conjunto con universidades y eventualmente alcanzar el nivel de un Programa de Post-Título.

Cabe destacar entre las acciones orientadas a los Medios la propuesta de generar una línea de diálogo directo entre Congresistas y Directores o Editores de Medios de Comunicación, de carácter permanente e institucional, no partidista, la que se podría materializar bajo la modalidad de un Ciclo de Desayunos de Trabajo. El interés por una mejor relación con los Medios, manifestado por los Congresistas participantes en Reunión de Trabajo contemplada en el programa de la Consultoría, resultó ser una prioridad muy clara para ellos.

Entre las medidas que apuntan a fortalecer la estructura institucional que trabaja con la Prensa, los participantes destacaron la conveniencia de que la Mesa Directiva del Congreso reasuma el esquema de Vocerías, evitando la concentración del contacto con los medios en una única autoridad. En la misma dirección se orienta la proposición de crear un "Comité de Crisis", el que tendría por objetivo reaccionar o responder ante cualquier comentario periodístico o de opinión que lesione la imagen del Congreso, así como pronunciarse sobre hechos de interés ciudadano en cualquier momento (*"incluso los días domingo..."*).

Mención especial merece la formulación de propuestas encaminadas a incorporar el uso de criterios de comunicación directa en relación a los medios (uso de herramientas multicanal, bases de datos, medición de impacto permanente, etc.), tanto como otras propuestas dirigidas a aprovechar la oportunidad estratégica que ofrecería el proceso de desconcentración del Congreso, para mejorar la relación con los Medios de Comunicación de las Provincias.

La urgencia de evaluar el impacto de la difusión de prensa que actualmente se realiza fue destacada por los participantes, considerando que el actual esfuerzo institucional de difusión podría eventualmente aprovecharse mejor si se consulta a los usuarios de la

información enviada por los formatos requeridos y el uso específico que darán a la información que les remite diariamente el Congreso, la que en opinión de los participantes resulta hoy muy insuficientemente recogida por los medios.

En materia de Participación Ciudadana las propuestas presentadas registran un marcado carácter institucional y de delimitación de ámbitos de trabajo, lo que se explica por el inicio relativamente reciente del proceso de establecimiento de las Oficinas Desconcentradas del Congreso.

En este ámbito se verifica un explícita adhesión al esquema de organización que contempla el Plan Estratégico del Congreso (2002-2006), en orden a integrar bajo una Dirección unificada todas las áreas o secciones que trabajan en relación con la Ciudadanía. Lo anterior es percibido por los participantes como una oportunidad para potenciar esfuerzos hoy dispersos.

Entre una variada gama de herramientas "presenciales y virtuales" a utilizar en el trabajo directo con los ciudadanos, los participantes destacaron el papel que podría jugar la Página Web del Congreso –en particular el Parlamento Virtual Peruano— en el quehacer de las Oficinas Desconcentradas.

Destacaron la necesidad de desarrollar las Bases de Datos Locales como una herramienta fundamental para el contacto con personas y organizaciones, la implementación de Audiencias Públicas en el nivel local, entre otras.

Para el desarrollo de este tipo de actividades descentralizadas, se resaltó la importancia de definir con mucha claridad el rol institucional de las Oficinas Desconcentradas, observándose el riesgo de competencia entre los funcionarios responsables de las oficinas y los propios Congresistas de cada distrito. Igualmente se destacó la necesidad de contar con información y refuerzos institucionales a las Oficinas Desconcentradas, mencionándose la necesidad de *"sensibilizar al resto del Congreso"*, respecto de la magnitud del esfuerzo institucional que se ha asumido en esta materia. Una inquietud respecto del respeto a la Carrera Funcionaria también fue anotada en este sentido.

La población objetivo de los diferentes programas de vinculación ciudadana debiera ser, a juicio de los participantes, aquella políticamente activa e informada sobre la realidad nacional. Se asumió que a partir de ella podría producirse un fenómeno de "*rebalse*" de información hacia el amplio porcentaje de indiferentes respecto del Congreso y la información política en general que registra, por ejemplo, el estudio de Suma Ciudadana.

II.2 Presentación del Estudio sobre el Vínculo Ciudadano – Congresista realizado por Suma Ciudadana con el apoyo de USAID.

Si bien al Consultor que suscribe no le cupo un papel activo en esta Mesa de Trabajo, cabe destacar la significación del estudio presentado (ver Anexo 8) para el Ciclo de Talleres y, más ampliamente, para el trabajo de las diferentes áreas y secciones del Congreso que abordan materias de Participación Ciudadana, Medios de Comunicación e Imagen Institucional.

El estudio de Suma Ciudadana contiene una propuesta metodológica innovadora para abordar la cuestión de la percepción ciudadana del Congreso, preocupación que es una constante en todos los congresos y parlamentos del mundo. Su aporte radica en la concepción del problema en términos relacionales y sistémicos y en la combinación de herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo en su aplicación. Su difusión hacia congresos de otros países u organismos que cooperan a su fortalecimiento institucional, resultará de gran interés y debiera ser una línea de acción a desarrollar por parte de USAID.

Respecto de los participantes en el Ciclo de Talleres, debe destacarse que la información recogida por el estudio les ofrece un marco concreto para su análisis del tipo de públicos objetivo a definir para los diferentes programas de Participación Ciudadana, a la vez que les brinda herramientas para proponer a los Congresistas el abandono de determinadas prácticas electorales que no se ajustan ni a su función ni a sus atribuciones constitucionales, la población ve a los Congresistas como gestores de sus demandas y necesidades básicas de las comunidades.

Igualmente el estudio ofrece un amplio campo para el trabajo del propio Congreso, particularmente de quienes tienen a su cargo las áreas de Relación con la Ciudadanía o Comunicaciones en sentido amplio. Ello por cuanto el planteamiento del análisis de la imagen del Congreso en términos de Vínculo Congresista-Ciudadano, abre el terreno para identificar los espacios de cooperación entre quienes tienen a su cargo la dimensión institucional o "corporativa" del Congreso (autoridades y funcionarios) y quienes se desempeñan en el ámbito partidario (los propios congresistas y sus asesores). Naturalmente desde la mirada ciudadana los atributos del Congresista "impregnan" la imagen del Congreso y, a la inversa, la imagen institucional del Congreso afecta, para bien o para mal, la percepción ciudadana de cada Congresista en particular.

Este enfoque había sido de alguna manera tenido en consideración con ocasión del Taller de Trabajo Prensa y Comunicación Directa en el Despacho Congresal, donde las miradas de una analista de marketing directo y un comunicador institucional demostraron tener un punto de encuentro, justamente, en la percepción que el ciudadano se forma de una institución como el Congreso que, a través de "soluciones" y múltiples formas de comunicación, le ofrece una determinada representación de sí misma, representación que es permanentemente validada o descartada por el ciudadano de hoy.

II.3 Taller de Trabajo Prensa y Comunicación Directa en el Despacho Congresal.

Una visión cualitativamente muy diferente e igualmente aportadora se obtuvo de la presentación del análisis de las tendencias actualmente vigentes en la comunicación empresarial y el marketing directo, en el marco del taller sobre el trabajo de Prensa y el uso de herramientas de Comunicación Directa por parte de los Asesores que trabajan en los Despachos Congresales. El enfoque desde la Comunicación Directa fue presentado por el destacado publicista Miguel Cantella (ver Anexo 9) y fue complementado con la presentación del Consultor sobre el

trabajo con los Medios que se incluye en el Anexo 10, la que se centra en identificar las convergencias y ámbitos de cooperación específicos entre el trabajo de quienes trabajan con la Prensa desde el ámbito Funcionario del Congreso o como Asesores de los Congresistas y Grupos Parlamentarios.

La discusión posterior con los más de 70 participantes Funcionarios y Asesores de los Despachos Congresales y de los Grupos Parlamentarios que trabajan con los Medios de Comunicación, permitió clarificar una serie de dudas específicas sobre la aplicabilidad a la comunicación política de las modernas herramientas del Marketing empresarial, sugiriéndose un cambio en los énfasis con que se presentan los resultados del trabajo parlamentario a la comunidad. Básicamente se propuso asumir la tendencia predominante en la comunicación comercial, que tiende a ofrecer "soluciones a necesidades", más que "productos", a la vez que abordar las situaciones de comunicación desde una perspectiva "multicanal" que permite la interactividad con los destinatarios de los mensajes. Dicho análisis presenta una clara convergencia con la visión sistémica adoptada por el estudio de Suma Ciudadana al que se hace referencia en el inciso anterior.

La necesidad de capacitar a Asesores y Funcionarios en herramientas de Marketing y Comunicación Directa aplicada al ámbito político, fue destacada entre las propuestas de acción orientadas a fortalecer la capacidad del Congreso en su acción con la Ciudadanía y posteriormente recogida en la serie de Reuniones de Trabajo sostenidas a lo largo de la semana por Asesores y Funcionarios.

El análisis del trabajo hacia los Medios de Comunicación fue seguido con atención por los participantes, quienes manifestaron mucho interés por conocer mecanismos concretos que se han adoptado por, entre otros, el Congreso Chileno en este campo, como el Canal de Televisión y el Diario Digital de la Cámara de Diputados, así como por las experiencias de diálogo con directores y editores de Medios de Comunicación. Se destacó también la necesidad de desarrollar programas de formación o especialización en materias legislativas y de conocimiento general del Congreso, dirigidos a los Cronistas Parlamentarios. Dichas propuestas fueron posteriormente recogidas por los participantes de la serie de Reuniones de Trabajo orientadas a delinear un Plan Estratégico en materia de Comunicaciones y

Participación Ciudadana y encontraron, igualmente, amplio eco en el Taller de Trabajo con Cronistas Parlamentarios, cuyo desarrollo se expone en el acápite siguiente.

II.4 Taller de Trabajo con Cronistas Parlamentarios sobre Periodismo e Internet.

El espacio ofrecido por el Taller Periodismo e Internet: los Desafíos para el Cronista Parlamentario estuvo orientado a posibilitar una discusión abierta entre los periodistas y otros profesionales que trabajan en las áreas de Prensa, participación Ciudadana e Imagen y Protocolo, con los periodistas y reporteros que se desempeñan como Cronistas Parlamentarios y son responsables de la cobertura informativa del Congreso en los medios de comunicación, específicamente intentando identificar las posibilidades y desafíos que para su trabajo plantea Internet.

Cabe destacar la alta participación de cronistas (ver Anexo11) así como el amplio y franco debate que siguió a la presentación que se incluye en el Anexo 12. Igualmente, este Taller estuvo apoyado por los documentos "Periodismo e Internet" (Anexo 13) y "Taller de Periodismo Legislativo: la Urgencia del Diálogo entre Cronistas y Congresistas" (Anexo 14), ambos elaborados por el Consultor.

El debate durante este Taller se centró en el uso aún insuficiente que los Cronistas y los Medios dan a Internet, en relación a las enormes posibilidades que ofrece la red para abordar la información legislativa y parlamentaria en general. Se destacó una nítida demanda por formación en esta área, manifestándose de manera formal –e informal durante la pausa— el interés por participar en un eventual Programa Académico de especialización en Periodismo Legislativo, cuya realización por universidades el Congreso pudiera promover.

En el marco de este Taller surgieron igualmente demandas específicas para la Dirección de Prensa, básicamente en materia de implementación tecnológica de la Sala de Prensa –se acogió la solicitud de incluir un software para el despacho de fotografías y se descartó la petición de aumentar el número de computadoras

aportadas por el Congreso—, así como en orden a revisar los procedimientos y criterios de Acreditación de los Cronistas en el Congreso. Sobre este último punto se verificó un cierto malestar de parte de algunos Cronistas, quienes se quejaron de arbitrariedad en el manejo de la Dirección de Prensa en esta materia. El elevado volumen de solicitudes, que coincide con un gran número de Medios de todos los tamaños y niveles, tanto de Lima como del interior, que demandan acreditar a sus periodistas y reporteros como Cronistas, hace de este un foco de tensiones inevitable.

El Consultor se refirió al procedimiento seguido en el Congreso Chileno sobre la materia, destacando que la Acreditación Permanente debe ser solicitada por el Director del Medio y es por su intermedio que se hace entrega de dicho documento al periodista que se acredita. Se busca, por esta vía, acentuar la responsabilidad institucional del medio de comunicación. Mayores antecedentes sobre este procedimiento se entregarán a través del Informe relativo a la simplificación y optimización de los mecanismos de coordinación con los Medios de Comunicación.

II.5 Desayuno de Trabajo con Congresistas.

El programa del Ciclo de Talleres contemplaba la realización de un desayuno de trabajo con Congresistas, espacio que permitió ponerles en antecedentes en forma directa de los avances obtenidos durante el desarrollo del Ciclo, así como constatar un fuerte interés en ellos por una de sus temáticas, como es la relación con los Medios de Comunicación y los Cronistas Parlamentarios.

Los tres Congresistas participantes, representantes de otros tantos Grupos Parlamentarios (ver Anexo 15) se interesaron por conocer lo tratado en los diferentes talleres durante la semana, reflejando un elevado interés por lo relacionado con los Medios de Comunicación y los Cronistas Parlamentarios. Respecto de su relación con estos últimos reconocieron la vigencia de determinadas prácticas que habían sido muy cuestionadas por los participantes del Ciclo y validaron la prioridad acordada al diálogo directo con editores y directores de Medios, si bien no ocultaron su escepticismo respecto de los resultados que este diálogo podría arrojar para mejorar la imagen que del Congreso transmiten los Medios de Comunicación.

Asimismo, en la reunión se evidenció el interés de los Congresistas por el proceso de creación de las Oficinas Desconcentradas del Congreso, al tiempo que su relativo desconocimiento respecto de la marcha y objetivos del mismo, también señalaron la conveniencia de contar con una sala de radio, y un sistema de difusión de prensa en las oficinas desconcentradas.

III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La complejidad de una institución como el Congreso se vio perfectamente reflejada en la diversidad y naturaleza del análisis realizado por los Funcionarios, los asesores de prensa de los grupos parlamentarios y los Asesores que trabajan con los Congresistas en relación a la Ciudadanía y los Medios de Comunicación. Un alto compromiso de éstos con las institución que integran se manifestó igualmente, tanto como el interés por intercambiar experiencias y participar de programas de formación o especialización.

Una primera fortaleza a potenciar radica, pues, en el propio equipo humano del Congreso que tiene experiencia y un buen nivel profesional. La metodología participativa que en este campo ha seguido el trabajo de la Comisión Técnica con el apoyo de SUNY, resulta perfectamente coherente con los objetivos perseguidos.

Es evidente que esta fortaleza se ve seriamente amenazada por los débiles marcos que tiene la Carrera de Funcionario Público al interior del Congreso. La aprobación de normas y el intercambio de experiencias en esta materia resultan prioritarias para la sustentabilidad del trabajo en el largo plazo.

Otra gran fortaleza con que se cuenta para el trabajo de mejorar la imagen del Congreso en los Medios y provocar un mayor acercamiento a la Ciudadanía es el Plan Estratégico del Congreso (ver Anexo 16). Este valioso instrumento, aún cuando no es todavía conocido por la totalidad de los diferentes estamentos del Congreso, se revela sin embargo como una *"Carta de Navegación"* útil y precisa a la hora de identificar líneas de acción concretas para este importante ámbito de trabajo institucional. Ello especialmente por cuanto el plan

tiene la virtud de recoger en su formulación la existencia y el accionar de los diferentes estamentos del Congreso, ofreciéndoles así un espacio para su trabajo y proyección en las diferentes áreas.

En el mismo sentido, cabe destacar el papel de la Comisión Técnica, equipo que se involucró directamente en el Ciclo de Talleres con su Presidente a la cabeza, proporcionando orientación y aclarando dudas a los participantes. Tan importante como ello, materializando el apoyo político brindado por los diferentes Grupos Parlamentarios al Plan Estratégico y al Ciclo de Talleres en particular. El profesionalismo y sentido del equilibrio político con que actuó este equipo constituyó una garantía de la proyección que podrá alcanzar efectivamente el esfuerzo realizado en un área que, justamente, presenta una alta sensibilidad política. Se recomienda otorgar un papel central a la Comisión Técnica en las etapas posteriores que adoptará este proceso, particularmente en lo que se refiere al impulso de la descentralización, a la que los participantes en los diferentes talleres identifican como la principal oportunidad estratégica.

Al respecto, cabe anotar la significación del marco de trabajo colegiado y plural que brinda la Comisión Técnica, marco en el cual se inserta el proyecto de SUNY-USAID, justamente en función del carácter altamente complejo de la institución Congreso. Dicho carácter fue continuamente referido por los participantes de las reuniones y talleres de trabajo, fuesen éstos funcionarios, asesores, cronistas o los propios Congresistas. Sin el soporte político-institucional plural y en el más alto nivel de jerarquía de la institución que ofrece la Comisión Técnica, resultaría muy difícil impulsar el proceso de modernización y de manera muy particular aquellos de sus componentes relacionados con los Medios de Comunicación y la Participación Ciudadana. No está de más insistir en este aspecto, por cuanto hay experiencias de Procesos de Modernización del Poder Legislativo en América Latina que han visto restringido su impacto, justamente, por desconocer la naturaleza compleja y a menudo contradictoria del Congreso, restringiéndose a la dimensión tecnológica del proceso y con un impacto prácticamente nulo en la cultura organizacional o sobre la relación Congreso-Ciudadanía.

En otro orden, si bien puede anotarse como una circunstancia negativa el hecho de que el programa de los talleres sufriera una serie de modificaciones de última hora, originadas en su mayor parte por el

fallecimiento, al comienzo de la semana de actividades, del Congresista cusqueño Daniel Estrada, resulta importante mencionar que se trata de una dinámica característica del quehacer parlamentario en la mayor parte del mundo y que tal situación fue enfrentada con rapidez y flexibilidad por los responsables de la coordinación del programa, tanto por parte de SUNY como de la Comisión Técnica.

En relación a la propuesta de realizar un programa académico de formación en "Periodismo Legislativo", parece encontrar una alta resonancia entre quienes trabajan con los Medios al interior del Congreso y también entre los propios Cronistas Parlamentarios, como pudo verificarse en el Taller realizado con ellos. Sin embargo, esta línea de actividad, de contar con el apoyo de algunas de las universidades peruanas que imparten Comunicación Social, podría encontrar también un importante mercado potencial entre quienes cumplen funciones similares en otros Congresos o Parlamentos de la América Latina.

Respecto de la propuesta de capacitar a funcionarios y asesores en herramientas de marketing y Comunicación Directa, se recomienda abordarlas en un trabajo conjunto con todos los estamentos sensibilizados por el Ciclo de Talleres, de manera que perciban la importancia que para cada uno de ellos tiene el mejorar la imagen pública del Congreso y, por tanto, la existencia de ámbitos de cooperación posibles entre ellos.

En relación con la línea de acción Participación Ciudadana, cabe asignarle un prioridad urgente al definir las orientaciones principales que tendrá el proceso de descentralización del Congreso ya en marcha. Actualmente se están implementando las primeras de un total de 30 Oficinas Desconcentradas con que se contará en todo el Perú, sin que los funcionarios que tienen a su cargo el trabajo de Participación Ciudadana visualicen con claridad cual será el papel de estas nuevas instancias, particularmente en el área de prensa. Se recomienda en esta materia apoyarse en el intercambio de experiencias con Congresos que hayan desarrollado este tipo específico de experiencias institucionales, diferenciándolos de aquellos de parlamentos insertos en Estados Federales, de naturaleza fundamentalmente diferente.

Finalmente, al consultor que suscribe sólo le resta destacar la calidad del trabajo realizado por los numerosos participantes de este Ciclo de Talleres, tanto Funcionarios, como Asesores y miembros de los Grupos Parlamentario, como los Cronistas Parlamentarios, quienes con entusiasmo y dedicación, durante una intensa semana de trabajo, aportaron sus ideas y experiencias a la construcción de un norte común para su trabajo: las Propuestas Estratégicas para el Congreso de la República del Perú en su Relación con los Medios de Comunicación y la Ciudadanía.

Asimismo, le cabe agradecer el apoyo que en todo momento recibió de parte del equipo de trabajo de la Comisión Técnica, verdadero núcleo del proceso de modernización en este ámbito, y el permanente respaldo y soporte que le proporcionó el equipo humano de la Universidad del Estado de Nueva York en Lima.

Juan Veglia Quintana
Consultor SUNY-USAID

Cuadro resumen de Conclusiones y Propuestas de Acción

Orden	Objetivo Propuesto	Quién lo Propone	Líneas de Acción a Desarrollar	Beneficio a Alcanzar
1.0	CON RELACIÓN A LOS MEDIOS			
1.1	DESARROLLAR UN PROGRAMA ACADÉMICO DE FORMACIÓN EN "PERIODISMO POLÍTICO Y LEGISLATIVO".	Cronistas Parlamentarios, Asesores y Funcionarios Prensa. Iniciativa apoyada por los Congresistas participantes en el Desayuno de Trabajo.	Realización de un programa de formación académica orientado a los Cronistas Parlamentarios y Periodistas que trabajan en el Congreso, el cual podría ser impulsado en conjunto c/ universidades y eventualmente alcanzar el nivel de un Programa de Post-Título.	Generar una mejor cobertura periodística del Congreso, a partir de un mayor conocimiento acerca de su naturaleza, del proceso legislativo y del debate político en su interior.
1.2	FORTALECER EL POSICIONAMIENTO PÚBLICO DE LOS PRINCIPALES ATRIBUTOS DE LA IMAGEN DEL CONGRESO.	Cronistas Parlamentarios, Asesores y Funcionarios del Área de Prensa.	Construcción de una imagen institucional que destaque la condición representativa del Congreso, su función legislativa y diferencie los ámbitos institucionales y partidistas.	Generar una mayor identificación de los ciudadanos con el Congreso.
1.3	GENERAR UNA LÍNEA DE DIÁLOGO DIRECTO ENT./ CONGRESISTAS Y DIRECTORES O EDITORES DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, DE CARÁCTER PERMANENTE E INSTITUCIONAL, NO PARTIDISTA.	Funcionarios Área Prensa y Congresistas. Iniciativa apoyada por los Congresistas participantes en el Desayuno de Trabajo.	Ciclo de Desayunos de Trabajo de Mesa Directiva y Congresistas con Directores y Editores de Medios de Comunicación.	Construir confianzas con directivos de Medios. Generar una mejor cobertura periodística del Congreso, a partir de un mayor conocimiento acerca de su naturaleza, del proceso legislativo y del debate político en su interior.
1.4	FORTALECER LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE SE RELACIONA CON LA PRENSA.	Asesores y Funcionarios del Área de Prensa.	Crear un "Comité de Prensa" y un "Comité de Crisis" en materia de Prensa e Imagen Pública. Tender a que la Mesa Directiva asuma sistema de "Vocerías". Creación de una "Comisión de Prensa y participación Ciudadana" (no legislativo) integrado por congresistas.	Evitar la concentración del contacto con los medios en una única autoridad. Reaccionar ante cualquier información u opinión que afecte la imagen del Congreso y pronunciarse sobre temas de interés ciudadano en todo momento. Involucrar en forma directa a los congresistas a la gestión y seguimiento de las relaciones con Medios de Comunicación.
1.5	MEJORAR LAS RELACIONES DE TRABAJO CON LA PRENSA ACREDITADA (CRONISTAS PARLAMENTARIOS).	Cronistas Parlamentarios.	Implementar tecnológicamente la Sala de Prensa con software para el despacho de fotografías. Revisar los procedimientos y criterios de Acreditación de los Cronistas en el Congreso.	Brindar mayores facilidades de acceso al Congreso a los Medios, permitiendo una cobertura más eficiente de la actividad del Congreso Minimizar los focos de conflicto con Cronistas Parlamentarios.

Orden	Objetivo Propuesto	Quién lo Propone	Líneas de Acción a Realizar	Beneficios a Alcanzar
2.0	CON RELACIÓN A LOS CIUDADANOS			
2.1	INTERCAMBIAR EXPERIENCIAS CON CONGRESOS QUE HAYAN DESARROLLADO PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN.	Consultor.	Definir las orientaciones principales que tendrá el proceso de Desconcentración del Congreso actualmente en marcha, aprovechando las experiencias de otros Congresos o Parlamentos.	Favorecer efectivamente el acercamiento a las comunidades de las provincias y medios locales, a partir de los procesos de desconcentración y distrito electoral múltiple.
2.2	APUNTAR COMO POBLACIÓN OBJETIVO DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS DE VINCULACIÓN CIUDADANA A LA POLÍTICAMENTE ACTIVA E INFORMADA SOBRE LA REALIDAD NACIONAL.	Funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana y Asesores.	Diseñar mensajes específicos para diferentes tipos o niveles de audiencia, especialmente a los líderes de opinión. Desarrollar bases de datos segmentadas por niveles de información e interés por la política en general y el Congreso en particular.	"*Rebalse*" de información hacia el amplio porcentaje de indiferentes respecto del Congreso y la información política en general.
2.3	CAPACITAR A ASESORES Y FUNCIONARIOS EN HERRAMIENTAS DE MARKETING Y COMUNICACIÓN DIRECTA APLICADA AL ÁMBITO POLÍTICO.	Funcionarios de las Direcciones de Prensa y Participación Ciudadana, Asesores, integrantes de la Comisión Técnica y Consultor.	Desarrollar mecanismos de "Comunicación Multicanal", que promuevan "soluciones" e "interactividad" con los ciudadanos. Desarrollar bases de datos locales como una herramienta fundamental para el contacto con personas y organizaciones, la implementación de audiencias públicas en el nivel local, entre otras.	Permitiría fortalecer la capacidad del Congreso en su acción con la Ciudadanía, tanto en el nivel central como en el local o "desconcentrado". Permitirá contar con información segmentada respecto de los "públicos objetivos" del Congreso tanto en el nivel local como en el "desconcentrado".

Orden	Objetivo Propuesto	Quién lo Propone	Líneas de Acción a Realizar	Beneficios a Alcanzar
3.0	CON RELACIÓN AL DESARROLLO ORGANIZACIONAL			
3.1	FORTALECER LA CARRERA FUNCIONARIA	Funcionarios de las Direcciones de Prensa y Participación Ciudadana, Asesores, integrantes de la Comisión Técnica y Consultor.	Solicitud de información y participación en programas de intercambio con otros congresos y parlamentos en el ámbito del Personal y la Carrera Funcionaria. Diseño de un plan de trabajo en materia de Carrera Funcionaria orientado por los lineamientos del Plan Estratégico del Congreso 2002-2006.	Permitirá la generación de una base de antecedentes para el diseño de la Carrera Funcionaria. Contar con un mayor nivel de adhesión de los Funcionarios al cumplimiento de las metas del Plan Estratégico, al percibir una mayor estabilidad y proyección en su trabajo.
3.2	DIFUNDIR PLAN ESTRATÉGICO DEL CONGRESO AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN Y HACIA SU ENTORNO.	Funcionarios de las Direcciones de Prensa, Protocolo y Participación Ciudadana, Asesores, integrantes de la Comisión Técnica y Consultor.	Diseño de un Plan de Trabajo por Direcciones o áreas del Congreso, similar al desarrollado con las áreas de Prensa, Protocolo y Participación Ciudadana, orientado a sensibilizar a funcionarios y asesores con el Plan Estratégico y sus objetivos. Diseño de un Plan de Difusión del Plan Estratégico del Congreso hacia las principales contrapartes institucionales y hacia las organizaciones sociales. Desarrollar redes de información y refuerzos institucionales hacia las oficinas desconcentradas.	Contar con un mayor nivel de adhesión de los Funcionarios al cumplimiento de las metas del Plan Estratégico, al identificar sus metas y objetivos. Contar con un mayor nivel de conocimiento y apoyo externo para los objetivos institucionales permanentes, así como aquellos contenidos en el Plan Estratégico 2002-2006. *"Sensibilizar al conjunto del Congreso"*, respecto de la magnitud del esfuerzo institucional que se ha asumido en el Plan de Desconcentración.
3.3	DEFINIR CON PRECISIÓN EL ROL INSTITUCIONAL DE LAS OFICINAS DESCONCENTRADAS Y SU LABOR DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN.	Funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana.	Realización de talleres de diseño estratégico de la Misión y Objetivos de las Oficinas Desconcentradas, con participación de Funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana y de Asesores de los Grupos Parlamentarios y la Comisión Técnica. Capacitación del personal que se desempeñará en las Oficinas Desconcentradas.	Reducir el riesgo de competencia entre los funcionarios regionales y los propios Congresistas de cada distrito. Mejorar la gestión y eficiencia del proceso de desconcentración del Congreso.

NÓMINA DE ANEXOS

1 Programa del Ciclo de Talleres para Fortalecer los Mecanismos de Relación entre el Congreso, los Medios de Comunicación y la Ciudadanía.

2 **"Análisis Estratégico Congreso – Medios de Comunicación".** Juan Veglia Q. Presentación.

3 Nómina de Participantes en Reuniones de Trabajo con Funcionarios de las Áreas de Prensa, Protocolo e Imagen y Participación Ciudadana para proponer líneas maestras de un Plan Estratégico de Comunicaciones y Relación con la Ciudadanía.

4 Ayuda Memoria – Martes 25 de Marzo de 2003. Síntesis del diagnóstico de las Relaciones del Congreso con la Ciudadanía y los Medios de Comunicación.

5 **"Congreso, Medios y Ciudadanía".** Juan Veglia Q. Presentación.

6 Síntesis del Análisis FODA aplicado a las Relaciones del Congreso con la Ciudadanía y los Medios de Comunicación. Miércoles 26 de Marzo de 2003.

7 Síntesis de Propuestas Estratégicas en materia de Participación Ciudadana y sobre las Relaciones del Congreso con los Medios de Comunicación. Viernes 28 de Marzo de 2003.

8 **"¿A quién elegimos y por qué? ¿A quién representa, qué hace y qué debe hacer? Análisis del Vínculo Ciudadano – Congresista".** Suma Ciudadana. Publicación financiada por USAID. Lima, Perú 2003.

9 **"Comunicación Directa e Integrada".** Miguel Cantella, TES International. Presentación.

10 **"Prensa y Comunicación Directa".** Juan Veglia Q. Presentación.

11 Nómina de Participantes en el taller para Cronistas Parlamentarios. Jueves 27 de Marzo de 2003.

12 **"Periodismo e Internet: Desafíos para el Cronista Parlamentario".** Juan Veglia Q. Presentación.

13 **"Periodismo e Internet".** Juan Veglia Q. Artículo presentado para publicación de la Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago, Chile 1996.

14 **"Taller Periodismo Legislativo: la Urgencia del Diálogo entre Cronistas y Congresistas".** Juan Veglia Q. Artículo síntesis participación en Ciclo de

Talleres "Asesoría Parlamentaria: hacia la Especialización", Congreso del Perú, noviembre 2002.

15 Nómina de Participantes en el Desayuno con Congresistas. Viernes 28 de Marzo de 2003.

16 **"Plan Estratégico del Congreso de la República del Perú. Periodo 2002 – 2006"**. Comisión Técnica del Congreso. Junio 2002. Separata relacionada con medios y prensa.

CICLO DE TALLERES PARA FORTALECER LOS MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA CIUDADANÍA

24 al 28 de Marzo del 2003

(Actividades Realizadas)

Area de Representación

CICLO DE TALLERES PARA FORTALECER LOS MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA CIUDADANÍA

24 al 28 de Marzo del 2003 (Realizada)

Convocan: *Comisión de Modernización del Estado*
Subgrupo de Trabajo encargado de dar Seguimiento del Plan Estratégico del Congreso.
Oficialía Mayor del Congreso de la República

Organizan: *Comisión Técnica del Congreso de la República*
Universidad del Estado de Nueva York (SUNY)
Dirección de Prensa del Congreso

Lunes 24

10:30 AM

Presentación con:

Oficial Mayor, Dr. José Elice Navarro.
Presidente de la Comisión Técnica Arq. Eduardo Gómez de la Torre
Director de Cooperación Internacional, Sr. Antonio González N.

Reunión Protocolar y de Coordinación

11:00 AM

Reunión de coordinación con Julio Schiappa P. y Carlos Chuman.

(Se suspendieron las reuniones de la tarde por fallecimiento del Congresista Daniel Estrada y declararse día de duelo en el Congreso)

Martes 25

09:00 PM

Reunión de trabajo con funcionarios de las áreas de Prensa, Imagen y Participación Ciudadana para proponer las líneas maestras de un plan estratégico de comunicaciones y relación con la ciudadanía

Presentación: Congreso de la República del Perú y Sr. Juan Veglia Quintana, Jefe Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile.
Coordinador : Sr. Guillermo García, Vice Director de SUNY
Sr. Julio Schiappa P, Representante de la Comisión Técnica
Sr. Carlos Chuman, Jefe de Prensa
Sr. Jaime Montoya, Director de Participación Ciudadana
Sr. Fernando Yovera, Jefe del micronoticiero
Asesores de Prensa de los Grupos Parlamentarios
Asesores de Prensa de los Vicepresidentes
Lugar: Sala 1.

03:00 Taller de Prensa y Comunicación Directa en el Despacho Congresal

Invitados: Asesores de prensa de los Despachos Congresales, de Comisiones, Asesores de los grupos parlamentarios y Personal de Prensa del Congreso así como funcionarios de las ODPCCR.
03:00 Presentación del Taller: Sr. Antonio González N, Director de Cooperación Internacional
Expositores:
03:15 Sr. Juan Veglia Quintana, Jefe Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile
03.45 Sr. Miguel Cantella, Especialista en Marketing Directo y Comunicación Política

04:15 Mesa de Comentarios:

Señores: Eduardo Gómez de La Torre, Miguel Cantella, Juan Veglia Q., Guillermo García

05:00 Preguntas y respuestas
Moderador: Sr. Antonio González N. Director de Cooperación Internacional.
Lugar: Anfiteatro José Faustino Sánchez Carrión, Azángaro.

Miércoles 26

11:00 AM

Reunión de trabajo con funcionarios de las áreas de Prensa, Imagen y Participación Ciudadana para completar ideas de un plan estratégico de comunicaciones

Coordinador: Sr. Guillermo Garcia, Vice Director de SUNY.
Sr. Carlos Chuman, Jefe de Prensa

Sr. Jaime Montoya, Director de Participación Ciudadana
Sr. Fernando Yovera, Director de Prensa de la Presidencia
Sr. Julio Schiappa Pietra, Representante de la Comisión Técnica
Sr. Juan Veglia Quintana, Jefe Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile
Asesores de Prensa de Grupos Parlamentarios
Asesores de Prensa de los Vicepresidentes

Lugar: Sala Francisco Bolognesi

Jueves 27

09:00 AM

Taller **Análisis del Vínculo entre el Congresista y la Ciudadanía**
Invitados: Personal de la Oficina de Prensa, Imagen, personal de la Dirección de Participación Ciudadana y Asesores de Prensa de los Grupos Políticos, Comisiones y de Congresistas.

09:00 Presentación del Taller : Arq. Eduardo Gómez de la Torre

09:15 Exposición del ***Análisis del Vínculo Ciudadano / Congresista*** desarrollado por
SUMA Ciudadana / con la Encuestadora IMASEN,
por Martín Dacal de SUMA CIUDADANA y
Giovanna Peñaflor-IMASEN

10:15 Mesa de Comentarios sobre conclusiones de la Encuesta
Manuel Córdova, Especialista en Encuestas Políticas y Consultor
Manuel Echegaray, Publicista y Asesor de Imagen Política de la Presidencia
Julio Schiappa Pietra C. Periodista y Asesor Parlamentario

11:15 Preguntas y respuestas.
Moderador: Dr. Victor Lopez García, Coordinador Grupo Parlamentario APRA.

Lugar: Sala Raul Porras.

03:00 PM Taller para Cronistas Parlamentarios

Invitados: Cronistas Parlamentarios acreditados en el Congreso de la República.

Tema: Periodismo y quehacer Parlamentario y el Internet como herramienta del Cronista Parlamentario.

03:00 Presentación del tema: Dra. Milagros Campos, representante de la Comisión Técnica
03:15 Expositor: Sr Juan Veglia Quintana, Jefe Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile
04:00 Mesa de Comentarios:
Sr. Carlos Chuman, Jefe de la Oficina de Prensa del Congreso.
Sr. Fernando Yovera, Jefe del Micronoticiero
Sr. Jesús Jiménez, Presidente. del Círculo de Cronistas Parlamentario.
Sr. Julio Schiappa P, representante de la Comisión Técnica
Moderador: Sr. Fabián Salazar, Jefe de Protocolo e Imagen.
05:00 Preguntas y respuestas
Lugar: Sala 2.

Viernes 28

08:30 AM

Desayuno de Trabajo con Congresistas (de formación periodista), Voceros de los Grupos Parlamentarios y Vicepresidentes.
Asistentes:
Congresista Luis Santa María (APRA) Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores
Congresista Humberto Requena del Grupo Parlamentario FIM.
Congresista Rafael Valencia D. del Grupo Parlamentario de UN.
Expositor: Juan Veglia Quintana, Jefe de la Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile

Moderador: Presidente de la Comisión Técnica, Arq. Eduardo Gómez de la Torre
Objetivo: Intercambiar experiencias para mejorar la imagen del Congreso y los Congresistas
Lugar: Sala Fco. Bolognesi

10:30 AM

Taller con funcionarios de las áreas de Prensa, Imagen y Participación Ciudadana, para delinear el plan estratégico de medios del Congreso de la República.
10:30 Presentación del Taller: Guillermo García Vice Director de SUNY
10:45 Conducción del Taller: Sr Juan Veglia Quintana, Jefe Of. de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile

Asistentes: Sr. Julio Schiappa Pietra, Representante de la Comisión Técnica

Sr. Carlos Chuman, Jefe de Prensa
Sr. Fabián Salazar, Jefe de Protocolo e Imagen
Sr. Jaime Montoya, Director de Participación Ciudadana
Sr. Fernando Yovera, Jefe del Micronoticiero
Sr. Yimmy Reynaga, Of. De Participación Ciudadana
Asesores de Prensa de los Grupos Parlamentarios
Asesores Prensa de las Vicepresidencias
Personal de áreas de Prensa, Imagen y Participación Ciudadana
Asesores de la Comisión Técnica

11:15 Desarrollo de los grupos de trabajo A y B.
12:00 Plenaria de Conclusiones

Moderador: Julio Schiappa, representante de la Comisión Técnica
13:30 Clausura del ciclo de Talleres de Fortalecimiento de Relaciones del Congreso y los
Medios de Comunicación.
Arq. Eduardo Gómez de la Torre, Presidente de la Comisión Técnica.
Lugar: Sala Moyano

14:00 PM

Almuerzo de Trabajo con algunos miembros de la Comisión Técnica para exponer los resultados del trabajo realizado, por el Consultor Sr. Juan Veglia Quintana.

16:30 PM

Reunión de trabajo con USAID

Reunión con el Sr. Stephen Brager, Oficial de Programa de USAID.

Nómina de Participantes en las reuniones de trabajo con funcionarios de las áreas de Prensa, Protocolo e Imagen, y Participación Ciudadana y Asesores de Prensa

Propuestas de mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Taller de Trabajo 26-03-03

RELACION CON LOS MEDIOS

GRUPO 1

1.- Ana Lilian Vilela H.
2.- Israel Poicón Ch.
3.- Fernado Yovera Odicio
4.- Carlos Chuman
5.- Rosa Reyna Pelaez
6.- Ricardo Cervantes Orbegozo
7.- Yimy Reynaga Alvarado

RELACION CON LOS CIUDADANOS

GRUPO 2

1.- Carlos Castañeda
2.- Jaime Montoya Ugarte
3.- María Ramírez M.
4.- Elena Paniagua Alosilla
5.- Walter Masgo Manco
6.- José Chirito Gamarra

Apoyo técnico:

Juan Veglia Q.
Julio Schiappa P.
Guillermo García A.

Propuestas de mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Taller día viernes 28/03/03

Detalle de participantes

GRUPO N° 1 MEDIOS

- Andre Karla
- Ana Lilian Vilela
- Fernado Yovera
- Fabián Salazar
- Liliana Rodríguez
- Ismael Puicón
- Rosa Reyna
- Gustavo Diaz
- Tania Paz de la Barra
- Carlos Chuman

GRUPO N° 2 CIUDADANOS

- Ana Luisa Vizcarra
- Iván Barrantes
- Jaime Montoya
- Carlos Castañeda
- Jimmy Reynaga
- Julio Schiappa

Apoyo Técnico

- Juan Veglia Q.
- Guillermo García A.

Síntesis del Análisis FODA

Grupos 1 y 2

Propuestas de mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

GRUPO 1: RELACION CON LOS MEDIOS

FORTALEZAS:

- Haber considerado a la Comisión Técnica como ente promotor para mejorar la imagen del Congreso
- Gran apertura de información, transmisión de la información

OPORTUNIDADES

- Dos medios de comunicación han cambiado de dueños (apertura en la línea informativa)
- Contar con Oficinas Descentralizadas.

DEBILIDADES

- Bajo nivel del debate político
- Bajo nivel del cronista del parlamentario
- Bajo nivel en la trasmisión de la información que se genera en el Congreso
- Especialización de los Asesores
- Falta de Comunicación de la Directiva con los cronistas.

AMENAZAS

- El periodismo informal que opera en el Congreso
- **Monopolio de la información**
- Personalismo del congresista
- "La Dictadura" de los formadores de opinión.

Síntesis de Propuestas Estratégicas En Materia de Participación Ciudadana y Sobre las relaciones del Congreso con los Medios de Comunicación

Grupos 1 y 2

Propuestas de mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Taller del 28-03-03

Propuestas Grupo 1 Medios

- Presentar a los Directores y Editores de los Medios a los grupos parlamentarios, para dialogar y buscar objetivos que fortalezcan las relaciones democráticas
- Proponer que mediante las Oficinas Descentralizadas se coordine con los editores de provincias un curso sobre Internet (Página Web)
- Capacitarnos en el uso de las encuestas, con las encuestadoras para tener una visión del funcionamiento de cada congresista
- Capacitar a los congresistas con el manejo de su imagen
- Recomendar a los medios, envíen a su mejores redactores,
- Convocar a la Asamblea Nacional de Rectores para reunirse con la Comisión Técnica, para proponer se incluya en el curriculums de la universidades la especialización / carrera de Periodismo Parlamentario.
- Orientar y lograr el compromiso de los congresistas para fortalecer el debate en las leyes principales
- Recomendación que la Comisión Técnica, proponga a los congresistas que deben contratar profesionales especializados en el área de prensa especialmente.
- Proponer que la Mesa Directiva, designe a su vocero para que cada semana informe de los hechos / sucesos institucionales
- Abrir canales de comunicación, a través de artículos de opinión que promuevan los medios
- Conformar Comités de Emergencia desde la Mesa Directiva, para contrarrestar campañas o denuncias que perjudican la imagen del Congreso como institución
- Que el Comité de Emergencia proponga temas de trascendencia
- Que las Comisiones Ordinarias y/o Investigadoras remitan a cada grupo parlamentario, la información que se requiera para dar a conocer a los Medios de Comunicación.

Propuestas de mecanismos de Planificación Estratégica del Congreso en relación con los Medios y la Ciudadanía

Taller del 28-03-03

Propuestas Grupo 2 Ciudadanos

Bases para una estrategia de comunicación con la ciudadanía:

1.- Necesidad de una Dirección Unificada (de relación con la ciudadanía)
DGPI = Dirección General de Proyección Institucional

2.- Con orientación priorizada a la población políticamente activa.

3.- Los mecanismos:

- Oficinas desconcentradas de Participación Ciudadana, acompañan procesos de descentralización
- El PVP, informa institucionalmente
- Brinda capacitación ciudadana a nivel nacional

4.- Las ODPCR, empiezan posesionándose en su localidad.
Importancia de contar con una Base de Datos

5.- Tarea permanente de las ODPCR,
- Mesa de Partes
- Información y canalización de la opinión ciudadana en el área legislativa:
  a) Audiencias
  b) Foros Legislativos

6.- Importancia de la información institucional al ciudadano (PVP.....informa) y de la capacitación de la conciencia cívica en la población (cursos a distancia)

7.- Refuerzos Institucionales
- Reforzar a la administración de las ODPCR
- Sensibilizar las instancias del Servicio Parlamentario y de la Organización Parlamentaria de la Participación Ciudadana, en general
- Importancia de la estabilidad de la carrera administrativa.

PERIODISMO E INTERNET

Juan Veglia Quintana

PERIODISMO E INTERNET[1]

Juan Veglia Q.[2]

"El culto a la información"

La rápida y planetaria expansión de las tecnologías de la información suele ir acompañada de una generalizada aceptación de sus innegables beneficios y una actitud acrítica, casi de culto, ante ellas. El pensador norteamericano **Theodore Roszak**, en la obra cuyo título da nombre a esta sección[3] analiza extensamente la formación de un cierto *"Folclore de los ordenadores"* que con sus mitos, sistemáticamente aumentados por la publicidad, tiende a dotar a computadores, redes y otras herramientas informáticas, de capacidades y atributos que no les son propios y que -al menos simbólicamente- implican una transferencia en favor de la máquina de esa capacidad maravillosa que Roszak denomina "*el verdadero arte de pensar*". En un proceso que implica el abandono de la responsabilidad intelectual de ejercer la crítica, podríamos agregar nosotros, pensando en el papel esencial del periodismo en toda sociedad democrática.

El presente artículo intenta una reflexión inicial respecto de algunos de los principales problemas que una de las más importantes tecnologías de la información -la red de redes o INTERNET-, plantea al periodismo del tercer milenio. Dicha reflexión se inscribe en una visión del periodista como profesional intelectual, por tanto obligado por la mencionada responsabilidad de la crítica.

El hombre trás la máquina

> "INTERNET está hecho por gente, manejado por gente y toda la información está puesta allí por gente, entonces, cuando se piensa en INTERNET es mucho más importante entender a la gente que entender a los computadores".
> Whit Andrews[4].

La cita de Andrews remite a una de las cuestiones más básicas que un periodista debe tener presente frente INTERNET: la información contenida en cada una de sus páginas ha sido puesta en ellas por personas e instituciones que tienen sus propias lógicas y persiguen sus propios objetivos.

Abandonando uno de los rasgos típicos del folclore de los ordenadores aquí es conveniente dejar de lado la discusión por las capacidades de las máquinas y su entorno -velocidad de

[1] Texto publicado por primera vez en 1996, para una publicación de la Universidad Nacional Andrés Bello, de Santiago de Chile.
[2] Jefe de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile. Periodista. Master en Comunicación Social en la Universidad Católica de Lovaina. Consultor de SUNY-AID.
[3] Roszak, Theodore; *"El culto a la información"*, Editorial Grijalbo, México, 1990.
[4] Andrews, Whit; *"Reportear en la red"*, en *"Cuadernos de Información"* Vol. 11, Periodismo UC, Santiago, Chile, 1996.

transmisión, capacidades gráficas, uso de 3D, suelen ser el centro de la discusión hoy día- e interrogarse por quién pone la información en una determinada dirección de la red, con qué objetivos y sirviendo a qué intereses.

La conciencia de lo anterior impone al periodista que se interna por el *Ciberespacío,* la obligación de identificar con precisión las características de la fuente que está consultando y, si se da el caso, aplicar una de las más técnicas más básicas del reporteo: chequear lo obtenido con una fuente, con otra.

Como ocurre en otros sectores de las comunicaciones, también en INTERNET la mayor parte de las grandes fuentes de información -los principales servidores de redes- se ubican en el hemisferio norte y preferentemente en Estados Unidos. Los más de 130 mil servidores que en 1996 se contaban en América Latina, constituyen una participación modesta en el total de la red: más de 13 millones de servidores a nivel mundial, con el predominio anotado[5].

A la hora de buscar información sobre algún país latinoamericano en INTERNET, se debe tener presente este nuevo tipo de «dato estructural".

De acuerdo a cifras de Daniel F. Burton, uno de los vicepresidentes de la empresa de *software* de redes Novell, *«Estados Unidos tiene el mayor número de servidores de INTERNET. Norte América como conjunto reúne el 68 por ciento del total, Europa el 23 por ciento y el resto del mundo el 9 por ciento"*[6].

Ese tipo de comparaciones no es trivial. Al decir de Burton, es esta posición de liderazgo en INTERNET, junto al *"insaciable apetito internacional por sus films, música, libros y pasatiempos" lo* que sitúa a los Estados Unidos en la mejor posición para encarar el mundo del mañana. *"Un mundo en red, que comprenderá a comunidades electrónicas de comercio y cultura -un mundo que irónicamente destacará el papel de Estados Unidos como nación entre las naciones, incluso si desbarata el sistema de Estados-Naciones".*

El hombre frente a la máquina

Cuando la información disponible se vuelve virtualmente infinita -como ocurre frente a una búsqueda cualquiera en la red-, la importancia de las preguntas que guían esa búsqueda crece exponencialmente. Cuando el número de fuentes virtuales al que tenemos acceso también se multiplica, surgen importantes desafíos para quienes profesionalmente tienen la misión de informar a una determinada comunidad.

El primer desafío para un periodismo como el chileno, un tanto adormecido por décadas de comunicados oficiales, es el de consultar esas nuevas fuentes y usarlas efectivamente.

El Congreso Nacional y numerosos ministerios mantienen páginas en INTERNET. Si antes de poner el micrófono frente a los labios de un Diputado o Ministro el reportero midiese el avance del tema sobre el cual va a consultar en esas páginas institucionales, podría quizás

[5] *"América Latina descubre la red",* en Revista Interra 4, Santiago, 1996.
[6] Budon. Daniel F.; en "The Brave New Wired World".

dar un alcance menos coyuntural a su trabajo, contrapreguntar o al menos ofrecer un contexto más amplio a las intervenciones de la autoridad que finalmente cite.

Lo mismo vale para la consulta a otros sitios en INTERNET. El **contraste** entre propuestas formuladas en Chile y los resultados de su aplicación en otras partes del mundo, constituyen en los tiempos de la red global un punto de partida, un mínimo exigible a todo periodista responsable.

Pero como ya hemos indicado, lo que verdaderamente se vuelve crucial son las preguntas. La superabundancia de información no asegura su utilización adecuada. Lo que el periodista requiere frente a ella es estructurar sus preguntas sobre nuevos estándares **-ya no se puede prescindir de lo global, ni en el más local de los temas-**, pero especialmente debe saber como aprovechar esa gigantesca oferta de información en función de un plan de trabajo definido en torno a preguntas propias. Para ello, sigue siendo sustancial cultivar *"el arte de pensar"*.

Hombres interactuando a través de la máquina

Es en la posibilidad de la interactividad donde INTERNET rompe más radicalmente con el paradigma de los *Mass Media.* La idea de un medio de comunicación que llega con su mensaje a una amplia e indiferenciada masa de individuos, sin posibilidad de respuesta, sin conocer sino aproximativamente las preferencias de su audiencia, está a la base de la formación periodística. Constituye una de sus matrices. Esta idea es radicalmente cuestionada por la lógica de la comunicación en red.

La red de redes no es, es claro, un *Mass Media.* Sin embargo, numerosos medios de comunicación mantienen páginas en la red y miles de periodistas se valen de este medio para entregar su información. Sin -duda los parámetros relativos a cómo entregar el máximo de información, en el mínimo de tiempo o espacio a través de un canal dado, siguen siendo elementos útiles a la hora de trabajar periodísticamente en INTERNET. La prescindencia de la audiencia particular pierde, en cambio, todo sentido.

La "publicación electrónica» de medios de comunicación en la red, pierde todo sentido si su concepción no supera los rasgos periodísticos tradicionales y desarrolla formatos interactivos, no sólo para hacer más ágil la "navegación" por sus páginas, sino también para permitir el aporte de sus usuarios a la génesis de las informaciones. Esto último ocurre hoy de hecho en INTERNET y lo que está pendiente es la definición de mecanismos y criterios de validación adecuados.

Lo interactivo es un rasgo con el que habrá de convivir el periodismo del tercer milenio y frente al cual deberá encontrar una impronta propia, que lo diferencie de las páginas comerciales e institucionales y lo sitúe armónicamente en relación a los restantes medios, particularmente los audiovisuales.

Más ampliamente, el periodismo del siglo XXI tendrá que ser capaz de interrogar sus paradigmas fundacionales, asociados a los medios masivos de corte industrial, a la luz del impacto de la revolución de las comunicaciones en su entorno más inmediato y de la

emergencia de un público capaz de actuar más selectivamente que nunca, de interrogar a los medios y sus mensajes y de levantar -social y cibernéticamente- sus propios mensajes.

La incidencia de los usuarios en los contenidos de los medios es una tendencia que recién comienza a dibujarse, pero que alcanzará sin duda ribetes que pondrán en cuestión la noción misma de Mass *Media.* En Chile ello está aún en pañales, pero la significativa emergencia vía INTERNET de los lectores de diarios que residen en el extranjero, marca una primera señal en esa dirección. En el resto, INTERNET es todavía un asunto de secciones especializadas o suplementos, sin que se incorporen de manera visible sus potenciales al quehacer periodístico más regular.

Información omnipresente y derechos de las fuentes

Toda fuente de algún tipo de información posee ante los medios, genéricamente, dos tipos de derechos contrapuestos. El derecho a ser reconocida como tal, citándosele efectivamente y eventualmente pagando los derechos de autor o propiedad intelectual que correspondan. Y el derecho a no ser citada públicamente, manteniéndose su identidad en reserva y otorgándosele por esa vía algún tipo de protección o garantía.

Esta última situación es la que más directamente se asocia al ejercicio del periodismo y es, incluso, objeto de reconocimientos constitucionales en algunos países. La primera situación, en tanto, es muy frecuente en el ancho segmento de los medios que escapa a lo propiamente periodístico. Piénsese, por ejemplo, en la programación musical de una radioemisora.

Ambas situaciones, hasta ahora relativamente bien delimitadas, se ven fuertemente tensionadas en una red que aún no reconoce plenamente fronteras, autorías, ni garantías. Se han publicado digitalmente obras completas de autores que no han autorizado su reproducción. Determinadas declaraciones pueden ser sacadas de su contexto y puestas instantáneamente al alcance virtual de millones de personas. Páginas institucionales son alteradas por piratas electrónicos, distorsionando la imagen que tal entidad buscaba proyectar.

Empresas e instituciones han reaccionado ante este tipo de situaciones, identificando un nivel de información "interno" que es el objeto de las denominadas *"Intranet"* Ha aumentado, por otra parte, el uso de encriptación y claves de acceso. Sin embargo la propia naturaleza y conformación de INTERNET hace muy fácil la publicación de información falsa, no autorizada o en la que se identifique electrónicamente la dirección de la fuente, aún sin su consentimiento. Una vez más, los mecanismos de validación de la información recabada resultan cruciales para el periodismo.

Sin embargo, ante este tipo de cuestiones surge con tanta o mayor fuerza la necesidad de replantear consideraciones éticas consustanciales al ejercicio profesional del periodismo, buscando su aplicación efectiva en el nuevo entorno mediático.

Libertad de expresión versus censura

«Si continúa la democracia en Estados Unidos, entonces, el ciberespacio, INTERNET, debe continuar siendo el foro de la libre expresión que es hoy en día. A quienes proporcionan el conducto debe estarles vedado censurar el contenido".
Nicholas Johnson[7].

Se ha hecho un lugar común sostener que INTERNET no puede ser sujeta a ninguna forma de control. Diariamente florecen miles de nuevas direcciones electrónicas y "Páginas WEB" dedicadas a los más variados temas, pudiendo en ellas expresarse eventualmente cualquier punto de vista. El ejemplo más representativo que suele citarse al respecto, es la página WEB del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que permitió a los guerrilleros de Chiapas llevar su voz a todo el mundo, evadiendo el cerco del Ejército Mexicano, granjeándose las simpatías de la comunidad internacional.

Sin embargo, en la realidad del común de los usuarios, la censura es una práctica que cada día gana más terreno en INTERNET. Al igual que ocurre con las redes de TV Cable en relación con sus abonados, cada vez son más frecuentes los servidores que someten a censura a las páginas que se conectan por su intermedio a INTERNET. Ese poder de selección está radicado en el proveedor del servicio de conexión y no en el criterio del usuario de la red.

Ello quiere decir que un periodista que publica determinada noticia, que no sea del agrado del propietario del servidor que alberga su página, podría eventualmente ser censurado por el simple expediente de desconectarlo del *ciberespacio. Algo* similar a lo que ocurre en Chile con las películas transmitidas por el cable -pagado por el usuario-, cuando la compañía operadora del sistema antepone a las películas un cartel que informa que su contenido ha sido modificado, para dejar el film "apto para todo público".

La legislación que se dicte sobre este punto será crucial para el desarrollo futuro de INTERNET. Si se adopta la posición planteada por Johnson, en el sentido de diferenciar entre quien pone el conducto (servicios de conexión a la red) y quien pone el contenido (programación, mensajes incluidos en una determinada página WEB), se sentarán las bases para que INTERNET sea considerado un espacio público, como una plaza, en el que son las personas las responsables del uso que hacen de su derecho a expresarse libremente.

Si, por el contrario, prima la posición que entiende como prioritario el derecho de propiedad, tenderá a concederse el derecho a decidir sobre la pertinencia de los contenidos transmitidos al propietario de la entidad que presta los servicios de conexión. Algo así como el derecho del director de un diario o canal de televisión a decidir la publicación o no de determinada entrevista en su medio.

La misión del (ciber)Periodista

---

[7] Johnson, Nicholas, *" Democracia, Censura e Internet: Una Visión desde el Norte"*, en Cuadernos de Información" Vol. 11. Periodismo UC, Santiaqo, 1996.

"En una democracia es importante que la gente no solamente sepa, sino también que entienda".
Ed Kiauber[8]

¿Cuál es el rol del periodista en una sociedad donde cada individuo puede acceder directamente desde su casa a la información que necesita, independientemente si se trate de la programación de una película, el trámite de una ley o el estado de las carreteras?

En la superabundancia de información, ya no basta con el tradicional papel como responsable de la selección de las informaciones que se difunden. Cuando las informaciones están *ahí,* disponibles virtualmente en cada computador conectado a INTERNET, este rol resulta un tanto superfluo.

Aparece una nueva función, hasta ahora poco explorada y no asociada tradicionalmente al ejercicio del periodismo: es la de actuar como guías, como navegantes más experimentados que orientan al público en general hacia los sitios que contienen *"información* precisa y *conflable en medio del diluvio de datos disponibles"*[9].

Para Beglieter este nuevo papel debiera ir más allá en al menos dos direcciones. De una parte reestablecer en la sociedad de la sobreabundancia de datos el aporte clásico del periodismo interpretativo: el análisis y el contexto que resultan cruciales para entender el dato aislado. Por otra, extender el rol de guía hacia temas que incluso carezcan de interés actual para la gente.

Orientar la navegación -esto es la búsqueda de información que emprende autónomamente el usuario de la red- y contextualizar y analizar las unidades de información que esa búsqueda den como resultado. Insinuar nuevas búsquedas a sitios no visitados. Hablamos, al parecer, de una confluencia de algunas de las técnicas más básicas del buen periodismo, con el desarrollo de nuevas destrezas que, partiendo del hecho de que la información está allí y es virtualmente accesible, apuntan la adecuada orientación de las búsquedas, conscientes de que aquello sólo se logra si se poseen las preguntas adecuadas. Y estas últimas sólo nacen de una mente activa.

INTERNET es una realidad presente, que está aquí y que desafía al periodismo desde múltiples perspectivas. Hemos intentado abordar muy inicialmente sólo algunas de ellas, que nos parecieron las de mayor relevancia. Sin agotar ninguna de las temáticas, es evidente que frente a cuestiones como las nuevas fuentes de la información, la superabundancia de ésta, las nuevas posibilidades que ofrece el reporteo electrónico, los derechos del periodista y la fuente, así como los de los usuarios de la red; se requiere de una fuerte reflexión y elaboración que oriente al periodismo nacional hacia una realidad que dominará el siglo XXI. Para ello es indispensable practicar, colectivamente, "el arte de pensar".

---

[8] Kiauber, Ed, ex presidente de noticias de CBS. Citado por Begleiter, Ralph J., *"El diluvio de información"*, en Temas de Actualidad, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos.
[9] Opt. Cit.

Taller Periodismo Legislativo:

La Urgencia del Diálogo entre Cronistas y Congresistas

Juan Veglia Quintana

Taller Periodismo Legislativo: la Urgencia del Diálogo entre Cronistas y Congresistas

Juan Veglia Quintana[10]

Una Gestión más Transparente de los Asuntos Públicos

La sociedad contemporánea exige transparencia a las instituciones públicas. Los ciudadanos de hoy demandan información oportuna, completa y veraz a los medios de comunicación acerca de las instituciones que conforman el sistema político de un país. Esa simple constatación es el telón de fondo de este diálogo, tan necesario como inhabitual, entre parlamentarios y cronistas.

El ciudadano de hoy exige saber en qué, cómo y con qué eficiencia se usan sus recursos; con qué prontitud u oportunidad se adoptan las decisiones que verdaderamente les afectan y es cada vez más reticente a las áreas grises de la política: a los ojos del ciudadano moderno, todo acto de los poderes públicos debe ser auditable y verificable. Y el ciudadano se siente con el derecho de exigirlo puesto que se trata del uso de recursos que en definitiva le pertenecen.

Realizar hoy un Seminario con los Cronistas Parlamentarios tiene sentido si nos preguntamos cómo, juntos, y desde los ámbitos en que cada uno de nosotros tiene responsabilidad, abordamos el desafío de realizar una gestión que sea, a los ojos de los ciudadanos, accesible y clara. Es decir, transparente.

El "Secretismo" como Pauta Cultural

La primera condición de la transparencia es -los cronistas lo saben mejor que nadie- el acceso oportuno a la información completa. Y ello ya topa con prácticas ancestrales de nuestra tradición política Latinoamericana. Nuestra "Cultura Política" tiende al "secretismo", sin que sepamos muchas veces para qué. Ello, sin embargo, no es ajeno a nuestra Cultura a secas, ni se escapan de dicha práctica la empresa privada, los ciudadanos de a píe, ni los propios cronistas.

Esta condición de pauta cultural del secretismo, que se suele expresar en política en la importancia que alcanzan los pasillos, se recoge en prácticamente todos los parlamentos del mundo y el magnífico edificio del Congreso de la República, con su Salón de los Pasos Perdidos y extensos corredores, es un excelente ejemplo de ello.

Sólo que se trata de una imagen de la política de un tiempo que ya se fue: la demanda ciudadana de hoy, exige de un correlato nuevo en las prácticas políticas. Es un fuerte desafío y los congresistas lo constatan con frecuencia en el contacto cara a cara con la gente en sus distritos. Allí son en general bien evaluados y relativamente conocidos. Distinto es

[10] Periodista, Master en Comunicación Social de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, Jefe de la Oficina de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile. Consultor SUNY-AID.

lo que ocurre con aquella parte de la vida política que tiene lugar al interior de estas paredes. Respecto de ella la evaluación ciudadana es menos benévola. Y muchas veces, a las propias falencias en materia de transparencia, se suma un efecto no deseado de la labor de los medios y los cronistas.

Entre los estudiosos hay diversas opiniones al respecto, desde aquella postura que centra exclusivamente la crítica en la política y los políticos, hasta la manida tendencia a responsabilizar de todos nuestros errores a medios y cronistas. Todo ello sustentado con estudios y estadísticas, que en esta materia, como en otras, hay para todos los gustos.

Periodistas y Políticos: Responsabilidad Compartida

Acaso por una deformación profesional, me inclino más por la visión sistémica y relacional que nos propone Umberto Eco, cuando en su diálogo con los senadores italianos, él como cronista, nos llama la atención sobre los vicios en los que frecuentemente ambos caen, deteriorando su relación y rebajando con ella la calidad del debate público en el país.

Resulta bastante evidente que existe alguna mínima relación entre la realidad expuesta por Eco y nuestro periodismo político, cuando aquel describe el abuso del trascendido y del condicional, en circunstancias que nuestros reportajes dominicales están salpicados hasta el exceso de los "se habría dicho" y los "señores Fuentes", como se suele llamar en nuestros países a la cada vez más recurrente práctica de invocar fuentes anónimas, sin que las materias tratadas lo ameriten efectivamente.

Así las cosas, estamos ante un fenómeno de responsabilidad compartida entre periodistas y políticos, entre cronistas y congresistas. Pero responsabilidad ¿ante qué o quién?.

Naturalmente ante los ciudadanos, que son quienes, en definitiva, reciben una información menos completa, menos transparente acerca de un debate político que, por lo mismo, se hace cada vez más pobre, si quienes participamos de él, políticos y cronistas, continuamos actuando de manera poco responsable.

Ambos tenemos en común el que nuestra primera responsabilidad es hacia el ciudadano: cronistas y medios, en cuanto destinatarios y consumidores de sus mensajes; parlamentarios, funcionarios de gobierno y políticos en general, en cuanto mandantes de nuestros actos. Ambos respondemos, entonces, ante la gente.

¿Podremos entonces colaborar sin que ello signifique traicionar el sentido básico de nuestras profesiones y actividades?

Hay muchas razones para pensar que esa colaboración sí es posible y que podría ser muy fructífera.

Si ponemos como norte el ciudadano y sus derechos, si partimos de la idea de que es responsabilidad de todos elevar el nivel de nuestra discusión pública, la calidad de nuestra política, si entendemos que esa es una obligación esencial de todos quienes adherimos a la

Democracia, sea como parlamentarios o cronistas, entonces llegaremos a la convicción de que podemos y debemos cooperar entre políticos y cronistas.

Pero, ¿en qué debemos cooperar?.

Desde luego en asegurar y facilitar el más completo acceso a la información y las fuentes de ella. Una primera obligación de los congresistas es, sin duda, eliminar toda restricción aún vigente en la legislación nacional a este derecho fundamental para el ejercicio del periodismo.

Otro ámbito crucial de cooperación es el ejercicio responsable de la libertad. Y este es un camino de dos vías: no hablo aquí de censurar informaciones en pro de un malentendido consenso, cosa que quizás todos practicamos en el pasado reciente, cuando sentíamos frágil nuestra transición. Hablo de que cronistas y parlamentarios nos hagamos responsables de nuestros dichos, que los congresistas suscriban cada una de sus afirmaciones y los cronistas rechacen los trascendidos, que suelen ser interesados y hasta cobardes. Hablo de que trascendamos el "denuncismo" para pasar al periodismo que investiga, comprueba y verifica, basándose en fuentes responsables, y que con ese respaldo critica de manera seria y constructiva.

Las Herramientas del Buen Periodismo

Para abordar estos desafíos los cronistas tienen muy a la mano las herramientas necesarias. Se trata, nada más y nada menos, que de las técnicas básicas del buen reporteo, del principio de verificar siempre las informaciones, de mantener la independencia ante la fuente y de mantener cláusulas de conciencia ante los medios, de asegurar siempre una cobertura oportuna, plural, proporcional y profunda de los acontecimientos.

Son esas las herramientas y técnicas periodísticas más esenciales, aquellas que por más de un siglo ennoblecieron su quehacer y le dieron pleno estatuto profesional en todo el mundo.

Tienen también muy a la mano, o debieran tenerlos siempre, los principios que inspiraron a Pulitzer:

"Luchar siempre por el progreso y la reforma.
Nunca tolerar la injusticia y la corrupción.
No pertenecer a ningún partido.
No agradar a las clases dominantes.
Nunca ser omisos a las simpatías por los pobres."

Los parlamentarios también tienen sus obligaciones en esta materia y la primera de ellas es reconocer la legitimidad y la dignidad del ejercicio de la profesión periodística. Hay diversos mecanismos e instancias para ello, pero hay una forma de encarar esta relación que puede servir de ejemplo: en el Congreso de los Estados Unidos, es la propia asociación de cronistas que cubre el Congreso la que otorga las acreditaciones necesarias para hacerlo. Es decir, son los propios cronistas quienes determinan cuáles de sus pares cumplen con los

estándares profesionales y éticos para desempeñarse en un puesto de tanta responsabilidad, como es informar a los ciudadanos acerca de lo que pasa en el Congreso.

Señores Congresistas, estimados Cronistas: es posible tener un mejor debate público, es posible tener una política de mayor calidad, es posible informar mejor a la gente acerca de todas las decisiones que terminan afectándola, así como también es posible ser cada día más transparentes en la información acerca del uso de los recursos públicos. Sólo necesitamos ser cada día mejores políticos y cada día mejores cronistas.

Lima, Perú, marzo de 2003

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Propuesta

Sistema Integral de Participación Ciudadana

Rodolfo Calderón Cornejo
Carlos Castañeda
Yimmy Reynaga
Oscar Rios
Roberto Silva

Lima, Diciembre del 2003

CONTENIDO

CAPITULO I – ASPECTOS GENERALES 3
Introducción 3
Antecedentes 3

CAPITULO II – LA DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 4
El Plan Estratégico del Congreso y la Participación Ciudadana 4
Objetivos de la Dirección de Participación Ciudadana 4
Servicios de la Dirección de Participación Ciudadana 5

CAPITULO III – CONCEPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA INFORMATICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 7
Generadores de Opinión 7
Conformación de la Base de Datos de Personas e Instituciones 7
Componentes del Sistema 8

CAPITULO IV – SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION 9
Sistemas de Información Existentes 9
Diagnóstico de los sistemas de la Dirección de Participación Ciudadana 10
Grado de Automatización de Procesos 11

CAPITULO IV – PROPUESTA 12
Objetivos 12
Estrategias 13
Procesos a automatizar 14
Prioridades de Desarrollo: 17

CAPITULO V – ANEXOS 18
Anexo 1. Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Registro y atención al Ciudadano (ODPCR). 18
Anexo 2. Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Administración de Actividades (ODPCR). 18
Anexo 3. Parlamento Virtual Peruano Informa. 18
Anexo 4. Foros. 18
Anexo 5. Pedidos Ciudadanos. 18
Anexo 6. Opinión sobre Proyectos de Ley. 18
Anexo 7. Visitas Guiadas 18
Anexo 8. Cursos a Distancia 18
Anexo 9. Cabinas de Participación Ciudadana 18

CAPITULO I – ASPECTOS GENERALES

Introducción

El presente informe denominado, **"Sistema Integral de Participación Ciudadana"** tiene como objetivo principal servir de aporte para la optimización de los servicios que brinda la Dirección de Participación Ciudadana con el fin de acercar al ciudadano al Congreso. El diseño e implementación de un sistema integrado de participación ciudadana, orientado al servicio del ciudadano, permitirá administrar mejor estos servicios.

Por medio de este diagnostico inicial se podrá tener una visión más completa de los requerimientos de información para plantear una estrategia de desarrollo y/o actualización de los sistemas existentes --- considerando un funcionamiento integral del sistema.

Este informe se elabora en el marco del trabajo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la finalidad de brindar asistencia técnica para apoyar el proceso de fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú.

Antecedentes

Desde el año 1996, con la aparición del Parlamento Virtual Peruano, se dio origen a una nueva forma de participación ciudadana dentro del proceso legislativo. La construcción de herramientas informáticas como los foros de discusión, pedidos de información y opinión sobre proyectos de ley permitieron que los ciudadanos sean partícipes del proceso de formación de la ley.

A través de los años los servicios previstos por la Dirección de Participación Ciudadana han ido aumentando, así como la cantidad de ciudadanos inscritos en cada uno de ellos. Por otro lado, las aplicaciones desarrolladas han ido creciendo alrededor de cada uno de los servicios que implementaba la Dirección de Participación Ciudadana; pero a su vez han creando islas de información[1].

La relación de los ciudadanos con el Congreso ha demandado un esfuerzo significativo de la Dirección de Participación Ciudadana, para brindar una atención cada vez más personalizada. La utilización de los sistemas a permitido aliviar este proceso; pero, actividades cada vez más complejas de cruce de información y relaciones entre sistemas han sido difíciles y casi nulas de realizarlas, debido a la falta de relación entre cada uno de las aplicaciones.

---

sistema incomunicados, no integrados

CAPITULO II – LA DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Dirección de Participación Ciudadana es la oficina del congreso encargada de la relación Ciudadano – Congreso. En el presente capítulo se describe los objetivos estratégicos y específicos de esta oficina así como los servicios que ofrece.

El Plan Estratégico del Congreso y la Participación Ciudadana

El Plan Estratégico formulado por el Congreso esboza una serie de objetivos referentes a la participación ciudadana. Estos se expresan en el ámbito de las funciones de legislación y de representación.

Los objetivos estratégicos y específicos son los siguientes:

LEGISLACIÓN

Objetivo Estratégico 1:
"Asegurar una legislación con el nivel técnico adecuado, que favorezca el régimen democrático y un modelo de desarrollo orientado a proporcionar bienestar a la población a partir de las demandas y propuestas de esta, en procesos concertados, transparentes y representativos que refuercen la legitimidad del Congreso y los Congresistas".

Objetivo Específico 1.4:
"Reajustar los mecanismos establecidos para garantizar la participación ciudadana".

REPRESENTACIÓN

Objetivo Estratégico 3:
"Habilitar mecanismos que permitan al Congreso y a los Congresistas, sintonizar con las demandas, deseos y aspiraciones de los ciudadanos y grupos sociales que los eligieron, y desconcentrar las funciones del Congreso de la República para mejorar el ejercicio de la función de representación".

Objetivo Específico 3.1:
"Incorporar en la legislación y en Reglamento del Congreso, mecanismos relativos a la función de representación y la participación de los Ciudadanos".

Objetivos de la Dirección de Participación Ciudadana

Los objetivos de la Dirección de Participación Ciudadana en lo general incluyen: evaluar, mejorar e incrementar los mecanismos y servicios de la Dirección de

Participación Ciudadana, buscando ampliar su cobertura cuantitativa, espacial y su nivel cualitativo, en el marco del Plan Estratégico del Congreso de la República.

Asimismo, sus objetivos específicos son:

a- Contribuye a que éste esté informado sobre las actividades y servicios que presta el Congreso.

b- Promueve la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones.

c- Busca sensibilizar a las instancias pertinentes del Congreso sobre la importancia del proceso participativo de la ciudadanía y su adecuada atención.

Dentro de este marco de referencia, la Dirección de Participación Ciudadana ha implementado una serie de servicios, muchos de ellos con apoyo tecnológico, los cuales se detallan a continuación.

Servicios de la Dirección de Participación Ciudadana

Para atender las demandas ciudadanas hacia el Congreso de la República y los Congresistas, la Dirección de Participación Ciudadana ha desarrollado una serie de servicios que se describen a continuación:

a- *Las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana*: Están ubicadas en las capitales de los departamentos. Su objetivo es acercar el Congreso y a los Congresistas a la ciudadanía, brindando información sobre el quehacer parlamentario y canalizando las demandas o pedidos de la población hacia las correspondientes instancias del Poder Legislativo.

b- *Parlamento Virtual Peruano*: Sistema que funciona a través de la Internet mediante el cual, la institución se vincula interactivamente con los ciudadanos e instituciones, del Perú y del extranjero, con la finalidad de canalizar su participación en las diferentes actividades que realiza el Parlamento. Cuenta con una serie de servicios y mecanismos de participación como los foros públicos, la síntesis informativa diaria, el sistema de pedidos, entre otros.

c- *El Parlamento Virtual Peruano Informa*: Boletín electrónico distribuido de lunes a viernes a los suscriptores del Parlamento Virtual Peruano. En la actualidad tiene 11,000 suscriptores aproximadamente.

d- Foros Públicos: Espacio de discusión ciudadana, en la que cualquier ciudadano puede intervenir proponiendo temas o debatiendo sobre temas propuestos por otros ciudadanos.

e- Foros Departamentales: Organizados por departamento-Región para discutir temas propios de la realidad zonal.

f- Foros del Congreso: Espacio de discusión ciudadana, en el cual las Comisiones Ordinarias, sobre la base de la Agenda Legislativa Anualizada, ponen en consulta proyectos de ley, para que los ciudadanos emitan sus opiniones sobre la materia. Luego los resultados son remitidos a las Comisiones proponentes. Pueden ser complemento de Audiencias Públicas presencial.

g- Sistema de Pedidos Ciudadanos: Permite a los ciudadanos desde cualquier parte del país, formular sus opiniones, denuncias y/o sugerencias legislativas a las instancias del Parlamento. Una vez recibido el pedido, es derivado a las Comisiones Legislativas, a los despachos de los Congresistas, a las instancias del Servicio Parlamentario, o son atendidos por los funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana.

h- Opinión sobre Proyectos de Ley: Formulario que permite la opinión de los ciudadanos sobre los proyectos de ley que las Comisiones están debatiendo.

i- Programa de Visitas "El Congreso abre sus puertas": Permite a los ciudadanos observar el quehacer legislativo e intercambiar experiencias con sus representantes, fortaleciendo así el vínculo ciudadanía – Parlamento. El programa involucra conversatorios de los ciudadanos y Parlamentarios y las charlas educativas.

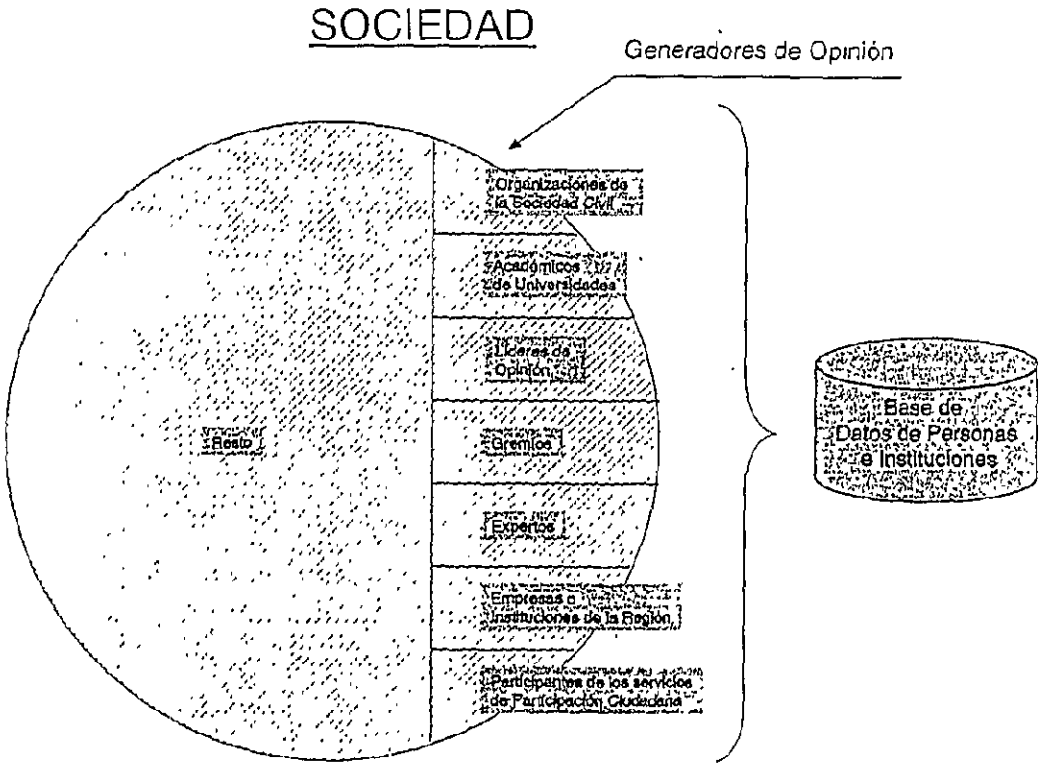
j- Cursos a Distancia "Ciudadanía y Política": Orientado a promover y contribuir con la formación cívica de los ciudadanos. Consta de 4 cursos vinculados con temas de parlamento, democracia y ciudadanía. Se desarrollan interactivamente a través de la Internet o a través de las ODPCR a escala nacional.

k- Servicio de Cabinas de Participación Ciudadana: Se pone a disposición de la ciudadanía computadoras para el acceso gratuito al Portal del Congreso, al Portal del Estado Peruano y a enlaces de universidades del Perú y el mundo.

CAPITULO III – CONCEPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA INFORMATICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Generadores de Opinión

Del universo de personas que forman parte de la sociedad civil, existe una parte de ellas que generan opinión y por lo tanto juegan un papel importante dentro del sistema de Participación Ciudadana. La identificación de estas personas y la estructuración de sus datos dentro de un sistema es una herramienta importante para la Dirección de Participación Ciudadana, las Comisiones y el Congreso.



Conformación de la Base de Datos de Personas e Instituciones

Esta base de datos está conformada por:

a- Participantes activos de los servicios que ofrece la oficina de Participación Ciudadana

b- Organizaciones de la sociedad civil

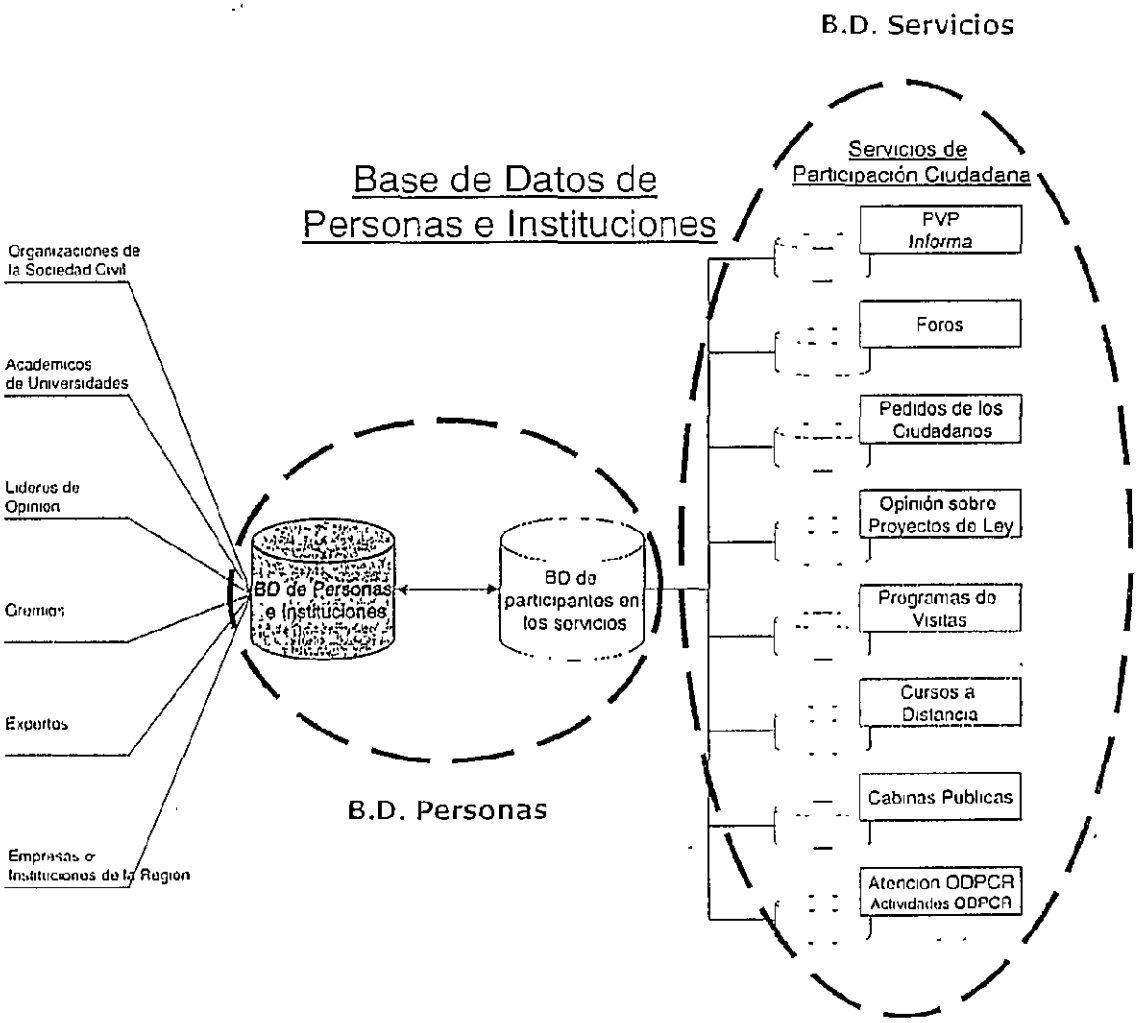
c- Académicos de Universidades

d- Líderes de Opinión

e- Gremios

f- Expertos

g- Empresas o Instituciones de la Región



Componentes del Sistema

En conclusión un sistema informático de participación ciudadana debe incluir, principalmente, 2 cosas:

a. Base de datos de personas e instituciones, como miembros participantes de la participación ciudadana. (Parte esencial de sistema)

b. Base de datos de los servicios de participación ciudadana, integrados con la base de datos de personas e instituciones.

CAPITULO IV – SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION

Sistemas de Información Existentes

A continuación se muestra un cuadro con la relación de sistemas existentes y solicitados por la Oficina de Participación Ciudadana:

Sistema	Objetivo	Estado	Mayor Información
Sistemas para las Oficinas Desconcentradas.			
Módulo de Registro y Atención al Ciudadano	Registrar la atención de ciudadanos en cada Oficina Desconcentrada de Participación Ciudadana (ODPCR).	Es un requerimiento nuevo de la OPC.	Anexo No. 1
Módulo de Administración de Actividades	Registro y Seguimiento de Actividades realizadas por la ODPCR	Es un requerimiento nuevo de la OPC.	Anexo No. 2
Sistemas del Parlamento Virtual Peruano.			
El Parlamento Virtual Peruano Informa. (PVP Informa)	Registro de Ciudadanos al Parlamento Virtual Peruano y envío de información utilizando listas de distribución electrónica.	Funcionando	Anexo No. 3
Foros Públicos	Foro de Discusión. El tema es propuesto por el Ciudadano.	Funcionando. No es obligatorio el registro de personas.	Anexo No. 4
Foros Departamentales	Foro de Discusión. El tema es propuesto por el Ciudadano y es sobre temas que afectan al Departamento.	Funcionando. No es obligatorio el registro de personas.	Anexo No. 4
Foros del Congreso	Foro de Discusión. El tema es propuesto por el Congreso	Funcionando. No es obligatorio el registro de personas.	Anexo No. 4
Pedidos Ciudadanos	Los ciudadanos o instituciones realizan pedidos a través de este servicio, los cuales son canalizados a través de la OPC.	Funcionando.	Anexo No. 5
Opinión sobre Proyectos de Ley	Recibir la opinión de los ciudadanos sobre los	Funcionando	Anexo No. 6

	Proyectos de Ley		
Sistemas para los demás Servicios.			
Visitas Guiadas		No se está utilizado	Anexo No. 7
Curso a Distancia			Anexo No. 8
Cabinas de Participación Ciudadana			Anexo No. 9

Diagnóstico de los sistemas de la Dirección de Participación Ciudadana

Descripción General:
La Dirección de Participación Ciudadana, administra una serie de servicios para los ciudadanos a través mecanismos electrónicos y presenciales. Ello ha permitido generar una serie de bases de datos en las cuales se registran no solamente la gestión del servicio proveído, sino también, información básica sobre la identidad de los ciudadanos e instituciones.

Se han diseñado aplicaciones para cada uno de los servicios que se proveen, los que operan con limitaciones, pues se han desarrollado de a pocos, sin tener una visión y atención integral de los requerimientos solicitados por la Dirección de Participación Ciudadana.

Además, existen algunas limitaciones, en cuanto al diseño e implementación de los sistemas de gestión, que impide un uso optimo de la información obtenida. Algunos de estos son:

a- Con excepción del PVP, los registros de usuarios no se pueden utilizar para comunicar a través del correo electrónico u otros medios, pues no hay posibilidad de acceder a dichos datos.

b- Aún así, el sistema del PVP hace que se realice doble trabajo, pues por un lado se registra a los ciudadanos en el sistema Lotus y por el otro se han creado listas de distribución generales, sin la posibilidad inmediata y directa de segmentar los registros por criterios mínimos (sexo, edad, departamento, país, profesión.)

c- El Software de la aplicación Lotus Notes, al no tener todos los servicios instalados, como por ejemplo el manejo de correo electrónico o la agenda de contactos, imposibilita una administración adecuada de la información.

d- Los Formularios de registro de datos no tienen criterios básicos de similitud de registros ni tampoco cuentan, en los casos necesarios, con la validación de datos indispensable para asegurar la consistencia de la información.

e- Las aplicaciones desarrolladas son poco amigables para los usuarios (ciudadanos) y operadores (Congreso.)

f- No existen medios consistentes en la presentación de las estadísticas de gestión de difusión interna y pública, lo que hace difícil el acceso a la información para comparar, resultados de gestión.

g- Los sistemas se han concebido para atender un servicio específico, pero no existe un criterio de uniformidad y de sistematización de las aplicaciones con orientación para comunicar a los ciudadanos contenidos adicionales, a los servicios que se les proveen.

Grado de Automatización de Procesos

En los cuadros siguientes se muestra los procesos principales que contempla cada servicio e identifica cuales se encuentran automatizados, semi-automatizados y los que se desarrollan en forma manual:

1. Módulo de Registro y Atención al Ciudadano

Procesos	Estado
Registrar Ciudadano	Manual
Registro de la atención (servicio)	Manual
Emitir Reportes	Manual

2. Módulo de Administración de Actividades

Procesos	Estado
Registrar Actividad	Manual
Emitir Reportes	Manual

3. Parlamento Virtual Peruano Informa

Procesos	Estado
Registrar Ciudadano	Automatizado
Enviar Mail de Bienvenida	Manual
Añadir a la lista de distribución	Manual
Recibir mail rebotados	Manual
Recibir correo de retiro de lista	Manual
Retirar lista	Manual
Enviar síntesis diaria de PVP	Automatizado

4. Foros Públicos, 5. Foros Departamentales y 6. Foros del Congreso

Procesos	Estado
Definir Tema	Automatizado
Participar en el Foro	Automatizado
Gestionar Estadística (Reportes)	Manual

5. Pedidos Ciudadanos

Procesos	Estado
Registrar Pedidos	Automatizado
Revisar Datos	Manual
Asignación de Responsable	Automatizado
Seguimiento	Semi Automatizado
Cierre	Semi Automatizado

Reportes.	Manual

6. Opinión sobre Proyectos de Ley

Procesos	Estado
Registrar Opinión	Automatizado
Depurar Opinión	Manual
Gestionar Oficio de Opinión	Manual
Emitir Reportes	Manual

7. Visitas Guiadas

Procesos	Estado
Gestionar Turnos de Guías	Manual
Reservar Visitas	Automatizado
Registrar Visitas	Automatizado
Registrar Opinión de Visitas	Automatizado
Publicar Visita	Automatizado
Registrar turnos de atención	Manual
Publicar turnos de atención	Manual
Registrar atención	Manual
Emitir reportes	Manual

8. Cursos a Distancia

Procesos	Estado
Inscripción del Ciudadano	Automatizado
Recepción de Solicitud	Automatizado
Revisión de Evaluación	Semi - Automatizado
Revisión de Datos	Semi - Automatizado
Constancias y Certificados	Manual
Envío de Material	Manual
Generador de Reportes	Manual
Taller	Manual

9. Cabinas de Participación Ciudadana

Procesos	Estado
Reservas	Automatizado
Registro	Automatizado
Control de uso y disponibilidad	Automatizado
Reporte	Automatizado

CAPITULO IV – PROPUESTA

De acuerdo al análisis realizado en el presente estudio, se han establecido los siguientes objetivos para el planteamiento del rediseño del sistema de participación ciudadana:

Objetivos

a- Requerimiento de un **sistema informático integrado** de participación ciudadana:
   - Base de datos de personas e instituciones.

- Base de datos de los servicios de participación ciudadana.

b- Establecimiento de un módulo unificado de **registro del ciudadano**[2], de carácter obligatorio, para la utilización de los servicios que ofrece la Dirección de Participación Ciudadana y para la atención de los Ciudadanos.

c- Rediseñar y construir las aplicaciones existentes[3] para una gestión automatizada de documentos, actividades, reportes.

d- Establecer mecanismos para la explotación de la información de los ciudadanos registrados y los servicios utilizados por ellos: **Datamart.**

Estrategias

Los sistemas que soportan cada uno de los servicios que proporciona la Oficina de Participación Ciudadana, han sido diseñados y desarrollados conforme se han ido presentando las necesidades de nuevos servicios. Todas estas aplicaciones son islas de información que no comparten una misma base de datos y por lo tanto es difícil explotar la información de una manera integral.

Los ciudadanos pueden acceder a más de un servicio; pero la forma en que se encuentran desarrollados los sistemas impiden que de una forma sencilla se pueda cruzar y sacar ventajas de esta información para promocionar e invitar a los usuarios a utilizar los demás servicios.

Asimismo, el desarrollo no es modular de tal forma que se puedan reutilizar módulos para uno u otro subsistema.

La Estrategia discutida se basa en un desarrollo integral de todos los servicios que se ofrecen bajo un solo concepto: "Parlamento Virtual Peruano". Para lo cual, es necesario considerar lo siguiente:

a- Todos los servicios deberán mostrarse **bajo una misma interfase** (Portal), por lo tanto la herramienta de desarrollo deberá ser compatible a una interfase Web.

b- Las oficinas desconcentradas ingresaran información a través del Portal, previa identificación. Para efectos de su funcionamiento, deberán ingresar a la Intranet del Congreso.

c- Es indispensable el **registro del ciudadano** en la base de datos del congreso. Este registro podrá ser realizado por el mismo ciudadano a través del Portal y/o por funcionarios del Congreso para aquellos

[2] Bases de Datos de Instituciones y Personas
[3] Bases de Datos de los Servicios de Participación Ciudadana

servicios que no se realice a través del funcionario. Luego de la inscripción se generará una cuenta electrónica de acceso a los servicios. La cuenta de usuarios estará conformada por:

- Nombre de Usuario: cuenta de correo
- Clave: documento de identidad

d- La base de datos de ciudadanos será única para todos los servicios, esto permitirá diseñar un Datamart sobre la información.

e- La utilización de cualquier servicio a través del Portal se realizará previa identificación del Ciudadano. Si no existe identificación, no se permitirá el acceso a los servicios.

f- Para la administración de listas de distribución es preferible la utilización de herramientas existentes sobre la misma plataforma de desarrollo; para lo cual el Congreso deberá adquirir las licencias necesarias.

g- La estrategia de desarrollo deberá ser modular, iniciándose por los módulos básicos como:

- Registro del Ciudadano (Base de datos de personas e instituciones)
- Control de Acceso
- Inscripción a Servicios

Procesos a automatizar

Los procesos a automatizar son los siguientes:

a. En las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana:
   - . Registro del Ciudadano.
   - Control de Acceso – Seguridad.
   - Administración de Actividades (Eventos).
   - Servicios:
     - Atención al Ciudadano.
     - Pedidos Ciudadanos.

Oficinas Desconcentradas de Participacion Ciudadana

Procesos		Sub Procesos	Usuario
REGISTRO DEL CIUDADANO		Registro del Ciudadano	Funcionario
		Verificacion del Ciudadano	Funcionario
		Generacion de Cuenta Electronica	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
CONTROL DE ACCESO - SEGURIDAD		Control de acceso	Usuario
		Cambio de Password	Usuario
		Administracion de Cuentas	Funcionario
ADMINISTRACION DE ACTIVIDADES (EVENTOS)		Registro de Actividad	Funcionario
		Autorizacion de Actividad	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
SERVICIOS	ATENCION AL CIUDADANO	Registro de Atencion al Ciudadano	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	PEDIDOS CIUDADANOS	Registro de Pedidos	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario

b. En la Dirección de Participación Ciudadana:
   - Registro del Ciudadano.
   - Control de Acceso – Seguridad.
   - Administración de Actividades (Eventos).
   - Datamart.
   - Inscripción a los Servicios.
   - Publicaciones en el Portal.
   - Servicios:
     - Lista de Distribución.
     - Foros Públicos.
     - Foros del Congreso.
     - Pedidos Ciudadanos.
     - Opinión sobre Proyectos de Ley.
     - Visitas Guiadas.
     - Cursos a Distancia.
     - Cabinas de Participación Ciudadana.

Direccion de Participación Ciudadana - Lima

Procesos	Sub Procesos	Usuario
REGISTRO DEL CIUDADANO	Registro del Ciudadano	Funcionario
	Verificacion del Ciudadano	Funcionario
	Generacion de Cuenta Electronica	Funcionario
	Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
CONTROL DE ACCESO - SEGURIDAD	Control de acceso	Usuario
	Cambio de Password	Usuario
	Administracion de Cuentas	Funcionario
ADMINISTRACION DE ACTIVIDADES (EVENTOS)	Registro de Actividad	Funcionario
	Autorizacion de Actividad	Funcionario
	Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario

Procesos		Sub Procesos	Usuario
DATAMART		Ciudadanos inscritos en el DPC	Funcionario
INSCRIPCION A LOS SERVICIOS		Inscripcion a Servicios	Ciudadano
PUBLICACIONES AL PORTAL		Pedidos ciudadanos	Funcionario
		Opiniones sobre proyectos de ley	Funcionario
		Visitas guiadas	Funcionario
SERVICIOS	LISTA DE DISTRIBUCION PVP Informa	Adhesion a Lista de Distribucion	Ciudadano
		Retiro de Lista de Distribucion	*Ciudadano*
		Administracion de envios: envio de boletin correos rebotados	Sistema / Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	FOROS PUBLICOS Nacional y/o Departamental	Definicion del Foro	Funcionario
		Creacion del Foro	Funcionario
		Foro	Ciudadano / Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	FOROS DEL CONGRESO Nacional y/o Departamental	Definicion del Foro	Funcionario
		Seleccion e Invitacion de Participantes	Funcionario
		Registro de Participantes / Ciudadano	Funcionario
		Inscripcion a Servicios	Funcionario
		Creacion del Foro	Funcionario
		Foro	Ciudadano / Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	PEDIDOS CIUDADANOS	Registro de Pedidos	Ciudadano
		Revision de Datos	Funcionario
		Asignacion de Responsable	Ciudadano
		Seguimiento	Funcionario
		Registro de Atencion (Cierre)	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	OPINION SOBRE PROYECTO DE LEY	Registro de Opinion	Ciudadano
		Depuracion de Opinion	Funcionario
		Gestion de Opinion - Derivación a Comision	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	VISITAS GUIADAS	Reserva de visitas	Ciudadano
		Registro de visita realizada	Funcionario
		Registro de opiniones sobre las visitas	Funcionario
		Gestión de turnos de atención de Congresistas	Funcionario
		Gestion de turnos de atencion de guias	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	CURSOS A DISTANCIA	Inscripcion en el Curso	Ciudadanos
		Control y envio de materiales	*Funcionario*
		Evaluaciones	Funcionario
		Constancias y Certificados	Funcionario
		Seguimiento del Alumno	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionario
	CABINAS DE PARTICIPACION *CIUDADANA*	Registro de Reservas	Ciudadano
		Control de uso y disponibilidad de cabina	Funcionario
		Reportes Especificos (3 reportes)	Funcionarios

En vista que existen servicios y procesos que se repiten tanto en las oficinas *desconcentradas como en la oficina central de participación* ciudadana, se recomienda que el desarrollo del sistema integral contemple que los servicios sean utilizados y administrados desde ambas perspectivas: 1) centralizadas y 2) distribuidas; es decir que cada servicios pueda ser administrado desde la oficina central de participación ciudadana o por cada oficina desconcentrada.

Prioridades de Desarrollo

Para efectos definir una prioridad en el desarrollo, se ha planteado la necesidad de contar inicialmente con *módulos de base que son utilizados por la mayoría* de los subsistemas. Como resultado de lo antes mencionado tenemos la siguiente relación de prioridades:

Prioridades	Módulos
Prioridad 1	Registro del Ciudadano
	Inscripción a los Servicios
	Control de Acceso y Seguridad
Prioridad 2	Administración de Actividades
	Atención al Ciudadano
Prioridad 3	Lista de Distribución
	Foros Públicos
	Foros del Congreso
	Pedidos Ciudadanos
	Opinión sobre Proyectos de Ley
	Visitas Guiadas
	Cursos a Distancia
	Cabinas de Participación Ciudadana
	Publicaciones al Portal
Prioridad 4	Datamart
	Repositorio de Reportes
	Log de Eventos

CAPITULO V – ANEXOS

Anexo 1. Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Registro y atención al Ciudadano (ODPCR).

Anexo 2. Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Administración de Actividades (ODPCR).

Anexo 3. Parlamento Virtual Peruano Informa.

Anexo 4. Foros.

Anexo 5. Pedidos Ciudadanos.

Anexo 6. Opinión sobre Proyectos de Ley.

Anexo 7. Visitas Guiadas

Anexo 8. Cursos a Distancia

Anexo 9. Cabinas de Participación Ciudadana

Anexo 1
Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Registro y Atención al Ciudadano
(ODPCR)
(Elaborado por la Oficina de Participación Ciudadana)

Servicio	"Módulo de Registro y Atención al Ciudadano"
Dirección	Participación Ciudadana – Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

INTRODUCCIÓN

La gran cantidad de ciudadanos que empiezan a visitar las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana en todo el país, hace necesario el desarrollo de programas de computadora para su registro oportuno, así como las múltiples actividades (eventos) que las ODPCR están realizando tienen que registrarse, tanto para la gestión, emisión de informes, estadísticas de gestión y publicación de éstos en el Portal del Congreso.

En tal sentido se hace urgente el desarrollo de las aplicaciones, por lo cual, se ha desarrollado una estructura para dos módulos de gestión: *Módulo de Registro y Atención al ciudadano*; y, *Módulo de Administración de Actividades (eventos).*

A continuación se describen los componentes del **Módulo de Registro y Atención al Ciudadano:**.

1. Objetivos

- Registro y seguimiento de la afluencia del público a las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana. 30 ODPCR en todo el país.
- Emisión de informes mensuales, anuales, semestrales y trimestrales de atención a los ciudadanos.
- Registro para comunicar actividades del Congreso de la República.

2. Estructura de la base de datos

Se describe la estructura básica de la base de datos en cuanto a los datos requeridos del ciudadano y de la actividad que desarrolla el ciudadano en la ODPCR.

REGISTROS DATOS IDENTIDAD, UBICACIÓN: FÍSICA, TELEFONIA, ELECTRÓNICA

CAMPOS	OPCIONES	OBSERVACIONES
ID		
NOMBRE		
APELLIDOS		
TIPO DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD		
NUMERO DE DOCUMENTO IDENTIDAD		
GENERO	Hombre, mujer	
DIRECCIÓN		
DEPARTAMENTO	24 DPTOS	Seleccionado el DPTO
PROVINCIA		Aparecen las provincias sobre la base de departamento.
DISTRITO		Aparecen los distritos sobre la base de provincia.
TELÉFONO		
CORREO ELECTRÓNICO		

REGISTROS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO (DESPACHO O ADMINISTRADOR QUE ATIENDE

CAMPOS	OPCIONES	OBSERVACIONES
Administrador		
Despacho de Congresista		Seleccionar de lista despacho de Congresista.
Fecha y hora de la atención		De acuerdo a la computadora.

3. Características del MODULO REGISTRO Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

- Se debe desarrollar dos aplicaciones: Una de ADMINISTRACIÓN GENERAL a cargo de la DPC y otra aplicación para las ODPCR. Las diferencias son básicamente en cuanto a los informes y la posibilidad de actualización de los datos en una base de datos central que debe ubicarse en el servidor del Congreso, bajo administración de la DPC.

  Asimismo, para el módulo de la ODPCR debe generarse el proceso de exportación de datos (actualización de datos) hacia la base de datos de la DPC, mientras que no haya línea dedicada en las Oficinas de provincias.

  En tanto que en el módulo de la DPC, debe generarse el procedimiento de importación de datos provenientes de las ODPCR,

- El área de registro de datos del usuario sirve para registrar el ingreso, atención.

- El área de atención al ciudadano sirve para establecer la proporción que atienden los despachos parlamentarios y la administración de la ODPCR. Para el caso de la administración debe considerarse:[4]

3,1 Historial de visitas

- El registro de los ciudadanos debe ser en la primera ocasión de visita a la ODPCR, en futuras visitas, sólo con el número de DNI deberá volver a registrar la atención (visita despacho parlamentario, Administración) , mas no volver a llenar la ficha de atención.

- El área de registro de datos del usuario, debe ser capaz de identificar por el *número de DNI,* y reconocer que el ciudadano está registrado en la base de datos.

- Generar un historial de visitas, atenciones y los servicios que consume en la ODPCR por ciudadano.

4. Campos de registro de atención al ciudadano

Los campos de registro que a continuación se detallan son los que forman parte del procesamiento de la información para el caso de la Administración de la ODPCR, mas no para el caso de los despachos parlamentarios, en la que solo se registra el ingreso del ciudadano a los despachos.

TIPO DE ATENCIÓN REGISTRADA POR LA ADMINISTRACIÓN DE ODPCR´S

	ACTIVIDAD
A	Presentación de Pedidos
B	Consultas y asesoría
C	Servicios Administrativos
	TOTAL ATENCIONES ADMINISTRADOR

TIPO DE PEDIDO (Derivado de las características del memorial presentado)

ACTIVIDAD
A Sugerencia Legislativa
B Opiniones

[4] Las definiciones ser adjuntan al documento

C	Denuncias
D	Servicios Administrativos
E	Servicios Políticos
	TOTAL DE PEDIDOS ATENDIDOS

En el caso de pedidos que son derivados a la DPC, debe establecerse el mecanismo para remitir esa información acumulada cada fin de semana, vía modem, en tanto no haya línea dedicada y que en el módulo de pueda diferenciarse los pedidos remitidos a la DPC y los que son atendidos directamente por la ODPCR, [5]

5. Informes del Modulo de Atención al Ciudadano[6]

Tienen que desarrollarse dos módulos:

Informes para la Dirección de Participación Ciudadana

- Informe general de todas las ODPCR (acumulado) por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Informe general por cada ODPCR. (seleccionar DPTO, año y mes) por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Informe por cada ODPCR por Congresista por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Informe por cada ODPCR por Congresista ((seleccionar DPTO, año y mes) (total y porcentaje)
- Todos los módulos de informes deben proporcionar la posibilidad de realizar gráficos de barras o tortas dependiendo de la selección del usuario.

Informes para la DPC en el Portal del Congreso (www.congreso.gob.pe/dpc/odpcr/)

- Informe general de todas las ODPCR (acumulado) por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)

  En los dos tipos de informes deben consignarse los siguientes datos:

VISITANTES ATENDIDOS POR LA ODPCR´S

	VISITANTES A ODPCR
A	Visitantes a la Administración
B	Visitantes a los Congresistas
	TOTAL VISITANTES A LAS ODPCR

Habría que establecer como integrar este modulo con el sistema de pedidos ciudadanos
Se adjunta modelo de informe mensual de la ODPCR

TIPO DE ATENCIÓN REGISTRADA POR LA ADMINISTRACIÓN DE ODPCR´S

	ACTIVIDAD
A	Presentación de Pedidos
B	Consultas y asesoría
C	Servicios Administrativos
	TOTAL ATENCIONES ADMINISTRADOR

TIPO DE PEDIDO (Derivado de las características del memorial presentado)

	ACTIVIDAD
A	Sugerencia Legislativa
B	Opiniones
C	Denuncias
D	Servicios Administrativos
E	Servicios Políticos
	TOTAL DE PEDIDOS ATENDIDOS

EVENTOS REALIZADOS POR LAS ODPCR[7]

	EVENTOS REALIZADOS
A	Eventos realizados por la Administración (ODPCR´s)
B	Eventos realizados por los Congresistas
	TOTAL DE EVENTOS REALIZADOS

Informe para la ODPCR

- Informe general de la ODPCR por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)

Informe de la ODPCR en el Portal del Congreso (www.congreso.gob.pe/dpc/odpcr/amazonas)

- Informe general de la ODPCR por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)

VISITANTES ATENDIDOS POR LA ODPCR´S

La estructura de Registro de Actividades se describe luego

	VISITANTES A ODPCR
A	Visitantes a la Administración
B	Visitantes a los Congresistas
	TOTAL VISITANTES A LAS ODPCR

TIPO DE ATENCIÓN REGISTRADA POR LA ADMINISTRACIÓN DE ODPCR´S

	ACTIVIDAD
A	Presentación de Pedidos
B	Consultas y asesoría
C	Servicios Administrativos
	TOTAL ATENCIONES ADMINISTRADOR

TIPO DE PEDIDO (Derivado de las características del memorial presentado)

	ACTIVIDAD
A	Sugerencia Legislativa
B	Opiniones
C	Denuncias
D	Servicios Administrativos
E	Servicios Políticos
	TOTAL DE PEDIDOS ATENDIDOS

EVENTOS REALIZADOS POR LAS ODPCR [8]

	EVENTOS REALIZADOS
A	Eventos realizados por la Administración (ODPCR´s)
B	Eventos realizados por los Congresistas
	TOTAL DE EVENTOS REALIZADOS

[8] La estructura de Registro de Actividades se describe luego

Anexo 2
Requerimiento de Desarrollo del Módulo de Administración de Actividades
(ODPCR)
(Elaborado por la Oficina de Participación Ciudadana)

Servicio	"Módulo de Administración de Actividades"
Dirección	Participación Ciudadana – Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

INTRODUCCIÓN

La gran cantidad de ciudadanos que empiezan a visitar las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana en todo el país, hace necesario el desarrollo de programas de computadora para su registro oportuno, así como las múltiples actividades (eventos) que las ODPCR están realizando tienen que registrarse, tanto para la gestión, emisión de informes, estadísticas de gestión y publicación de éstos en el Portal del Congreso.

En tal sentido se hace urgente el desarrollo de las aplicaciones, por lo cual, se ha desarrollado una estructura para dos módulos de gestión: *Módulo de Registro y Atención al ciudadano*, y, *Módulo de Administración de Actividades (eventos).*

A continuación se describen los componentes del **Módulo de Administración de Actividades:**.

1. Objetivo

- Registro y seguimiento de las actividades que organizan las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana. 30 ODPCR en todo el país. (Eventos)

- Emisión de informes mensuales, anuales, semestrales y trimestrales de actividades que realiza las ODPCR. (Eventos)

2. Estructura de la base de datos

Se describe la estructura básica de la base de datos en cuanto a los datos requeridos del ciudadano y de la actividad que desarrolla el ciudadano en la ODPCR.

DATOS DE AUTORIZACIÓN PARA EL CASO DE ACTIVIDAD QUE REALIZA LA ODPCR

CAMPOS	OPCIONES	OBSERVACIONES
ID		

SOLICITUD DE ACTIVIDAD		Para el caso de Administrador
ODPCR SOLICITANTE		
DOCUMENTO QUE AUTORIZA		El que proviene de la OCODPCR
FECHA DE AUTORIZACIÓN		

DATOS DE ACTIVIDAD

CAMPOS	OPCIONES	OBSERVACIONES
Nombre de actividad		
Objetivo de la actividad		
Tipo de Actividad		Opciones a escoger y añadir nuevas opciones.
N. de participantes		
Fecha de inicio		
Fecha de término		
Expositor(es)		
Lugar de actividad		
Departamento		
Provincia		

DATOS DE ORGANIZADORES

CAMPOS	OPCIONES	OBSERVACIONES
Organiza ODPCR?	Si / No	Si se coloca sí, entonces se activa ODPCR que organiza
ODPCR que organiza		Opción escoger ODPCR
Organiza Comisión Legislativa?	Si / No	
Comisión Legislativa organizadora		Si se coloca sí, entonces se activa la lista desplegable de Comisión o Comisiones que organizan. (Selección múltiple) Modificar relación de Comisiones, sin que elimine el registro de actividades pasadas.
Organiza Congresista(s) ?	Si/No	
Nombre Congresista		Si se coloca si, entonces se activa la lista desplegable de Congresistas. (Selección múltiple).
Es actividad co-organizada	Si / No	
Entidad co-organizadora		Si se coloca si, entonces se activa el campo.

3. Informes del Modulo de Administración de Actividades

Tienen que desarrollarse dos módulos:

Informes de la Dirección de Participación Ciudadana

- Informe general de todas las actividades que ODPCR (acumulado) por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Informe general por cada ODPCR. (seleccionar DPTO, año y mes) por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Informe por cada ODPCR por actividad organizada por Congresista por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)
- Todos los módulos de informes deben proporcionar la posibilidad de realizar gráficos de barras o tortas dependiendo de la selección del usuario.

Informes de la DPC en el Portal del Congreso
(www.congreso.gob.pe/dpc/odpcr/)

- Informe general de todas Actividades que las ODPCR (acumulado por mes, trimestre, semestre y anual. (total y porcentaje)

Anexo 3
Parlamento Virtual Peruano Informa

Servicio	**"PVP Informa"**
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

Es un sistema que funciona a través de Internet mediante el cual, el Congreso de la República se vincula interactivamente con los ciudadanos e instituciones, del Perú y del Extranjero. Para ello el sistema permite el registro del ciudadano llenando un formulario por la página web. Una vez inscrito el ciudadano se le envía diariamente un boletín del Parlamento Virtual Peruano registrándolo en un servidor de listas de distribución. Al enviar los boletines por el servidor de listas se pueden obtener correos que rebotan. Estos correos son dados de baja en el servidor de listas.

En cualquier momento el ciudadano puede solicitar la remoción a la lista a fin de que no le lleguen los boletines diarios, enviando un correo al administrador del PVP.

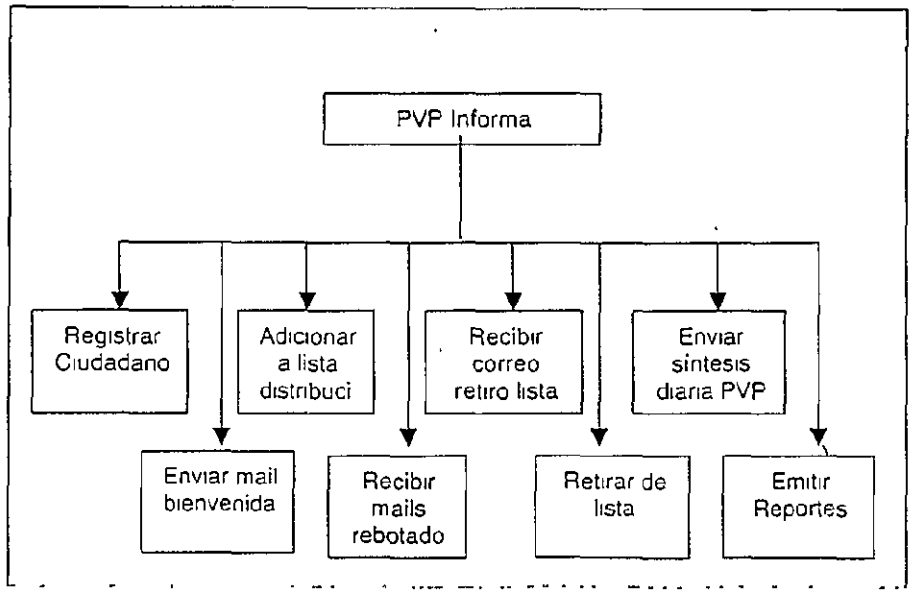
Objetivo

Canalizar el registro de inscripciones al Parlamento Virtual peruano para que participe en foros de debate u opinando a través del sistema de Pedidos.

Roles

- Ciudadano: Es la persona que se registra para participar en los foros y hacer pedidos al congreso, recibe diariamente un boletín del PVP.
- Revisor DIC: Es la persona que realiza la administración de cuentas de los usuarios que formarán parte del PVP y de la lista de distribución.

Modelo de Procesos



- **Registrar ciudadano**

Este proceso permite que el ciudadano se registre a través del web para que pueda recibir los boletines diarios que emite participación ciudadana. El sistema consistencia que algunos datos básicos sean llenados por el ciudadano. El revisor DIC (Departamento de Iniciativas Ciudadanas), revisa la información y prepara un mail de bienvenida y le envía al ciudadano.

- **Enviar mail de Bienvenida**

El revisor DIC, le envía un mail de bienvenida al usuario junto con el boletín de bienvenida.

- **Añadir a la lista de distribución**

Se añade a la lista de distribución "Majordomo", para que reciba los boletines diarios del PVP.

- **Recibir mails rebotados**

Los correos que no tienen destinatarios son recepcionados por el correo local.

- **Recibir correo de retiro de lista**

Permite la recepción de correos delos usuarios que desean darse de baja en la lista de distribución.

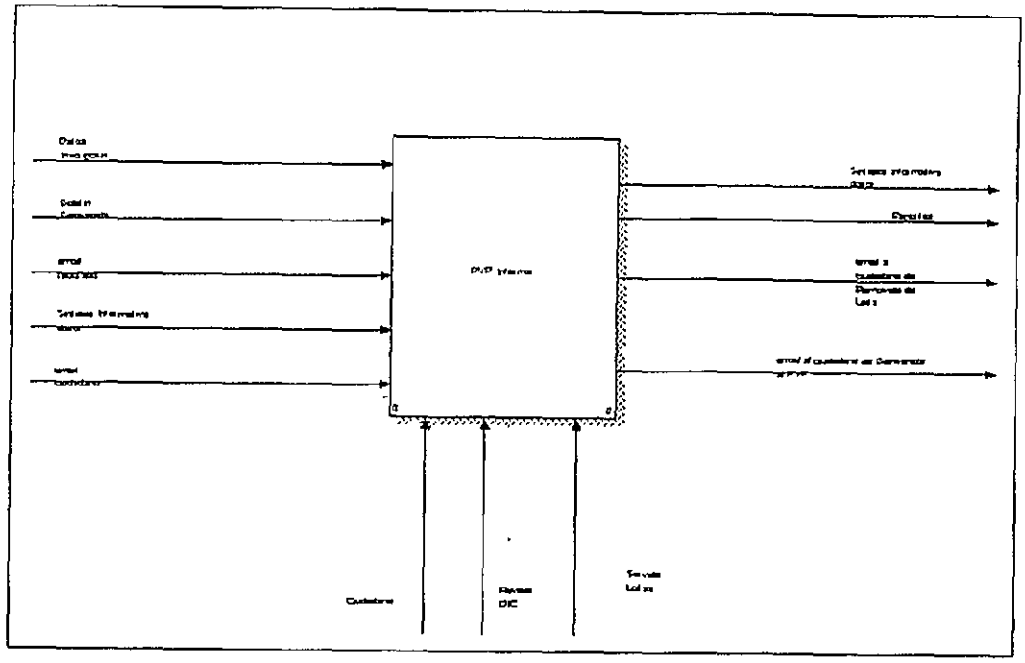
- **Retirar de lista**

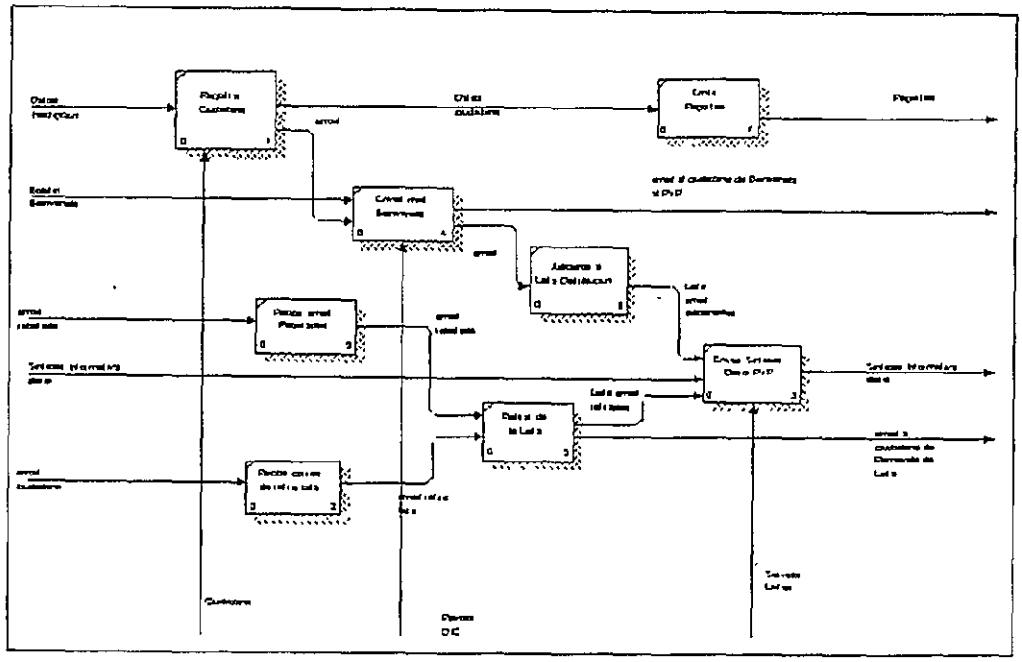
Se retira de la lista a los usuarios de la lista de distribución. Se analiza la continuidad diaria de estos mails, antes de proceder a eliminarlo de la lista de distribución. Suele suceder en algunos casos que el ciudadano no recibe mails porque su buzón esta lleno. Además la lista del PVP tiene aproximadamente 30 sub listas, por lo cual es necesario coordinar con comunicaciones para el retiro del usuario si se encuentra en alguna sub lista.

- **Enviar Síntesis Diaria PVP**

Este proceso permite el envío de la síntesis diaria a los miembros de la lista del PVP informa, por medio del servidor de listas "Majordomo".

Diagrama de Procesos





Anexo 4
Foros de Discusión

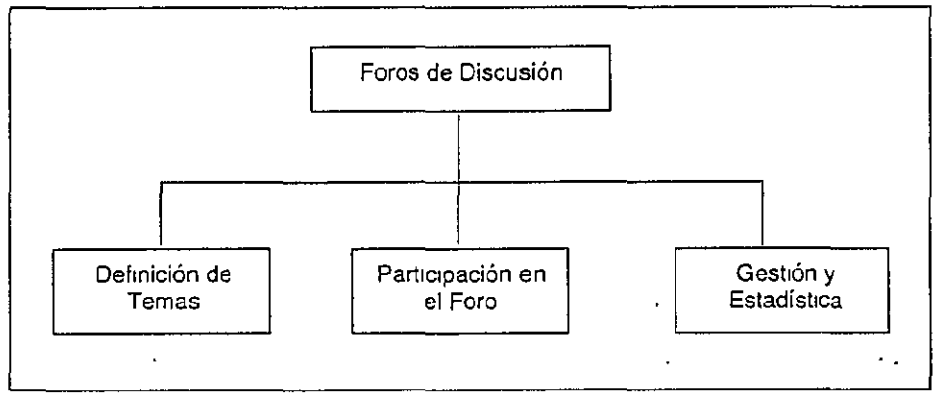
Servicio	"Foros de Discusión"
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

Los Foros del Congreso y Foros Públicos son servicios que actualmente brinda la oficina de Participación Ciudadana a través de la página web.

La diferencia entre ambos servicios es que en lo primeros "Foros del Congreso", los temas son propuestos y administrados por el mismo congreso, mientras que en los segundos "Foros Públicos", los ciudadanos definen los temas a discutir.

Modelo de Procesos Actual



- **Definición de Tema**

Permite el registro de los temas del Foro. La definición de los temas depende del tipo de foros al cual se quiere participar.

- **Participación en el Foro**

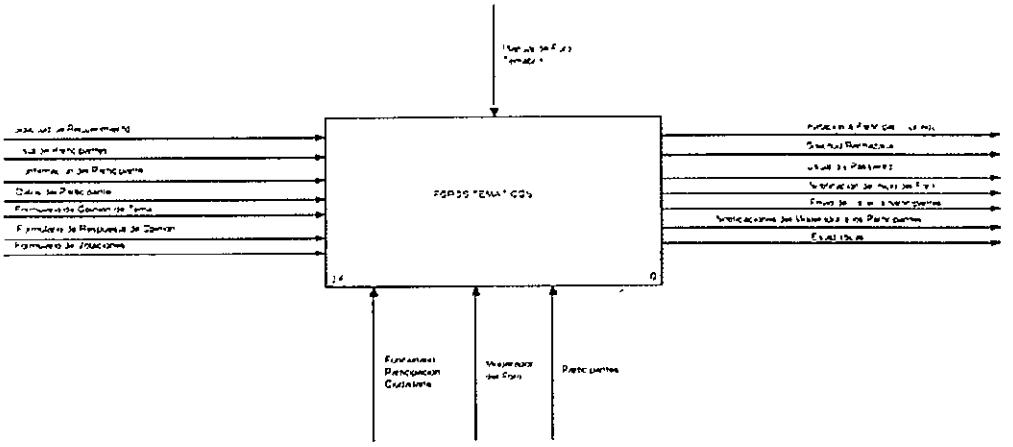
Permite el ingreso de opiniones sobre el tema en discusión y el ingreso de respuestas a opiniones ya vertidas.

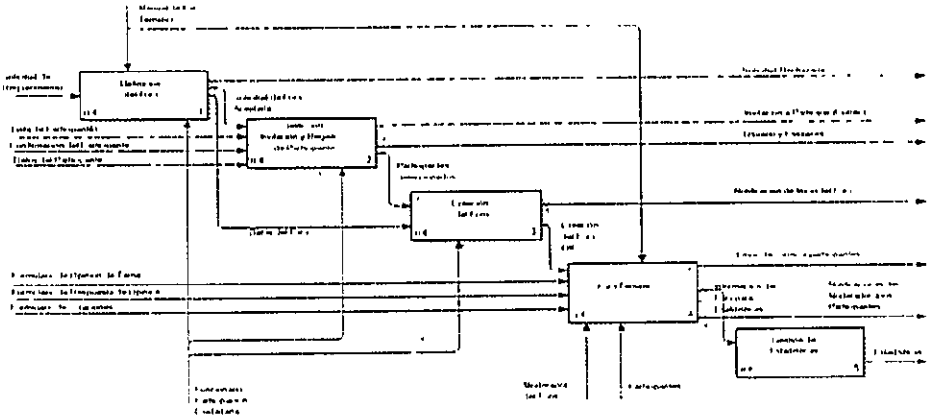
Para emitir una opinión, el ciudadano debe ingresar su nombre, apellido y correo electrónico.

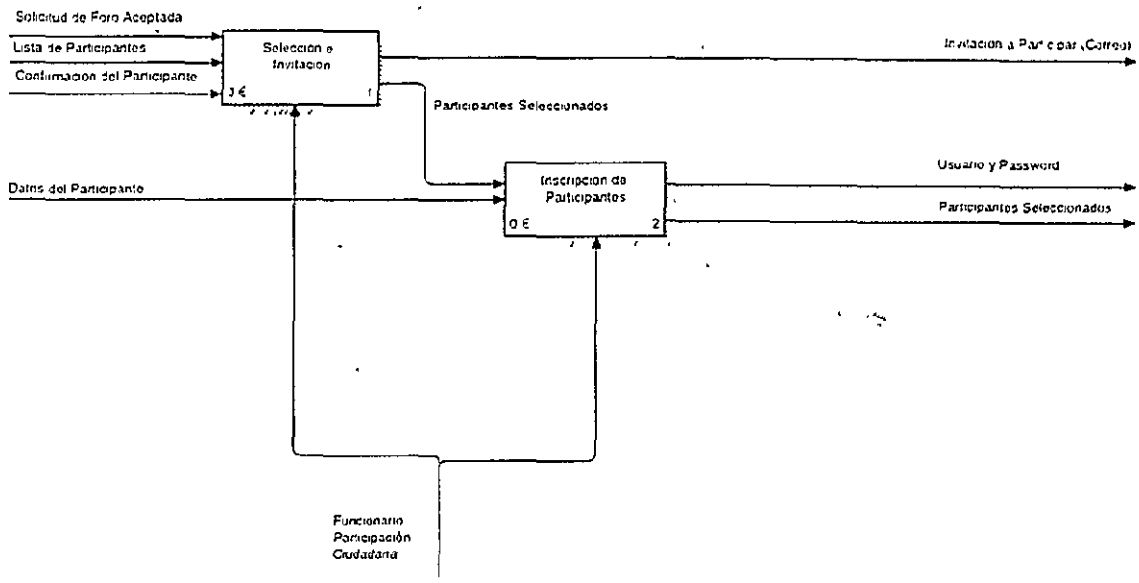
- **Gestión y Estadística**

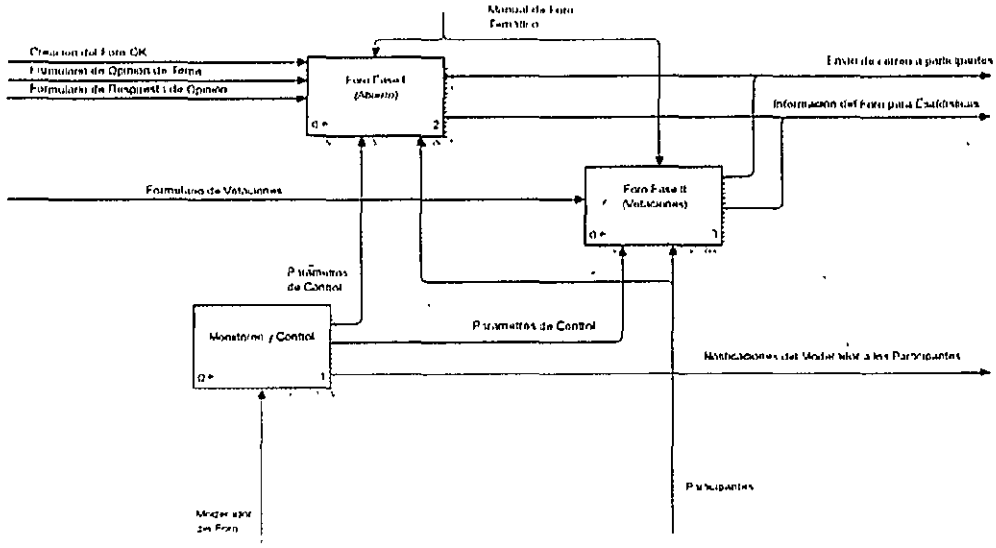
Permite la elaboración de estadísticas en base a la información registrada en los sistemas. Actualmente este proceso es realizado en forma manual.

Diagrama de Procesos de los Foros Temáticos Propuestos


Participantes




Solicitud de Foro Aceptada
Lista de Participantes
Confirmacion del Participante
Seleccion e Invitacion
Participantes Seleccionados
Datos del Participante
Inscripcion de Participantes
Usuario y Password
Participantes Seleccionados
Funcionario Participación Ciudadana


Formulario de Votaciones
Parámetros de Control
Monitoreo y Control
Parámetros de Control
Participantes

Anexo 5
Pedidos Ciudadanos

Servicio	**"Pedidos Ciudadanos"**
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

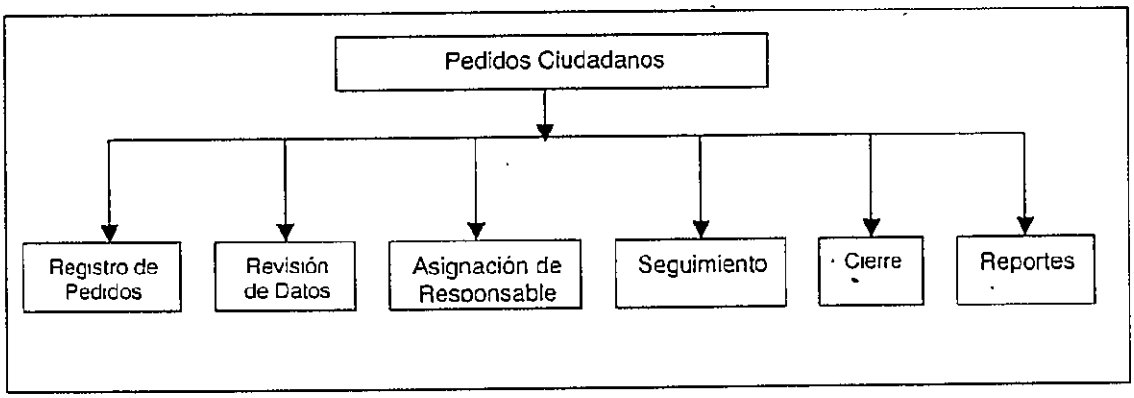
Los ciudadanos y las instituciones pueden hacer pedidos al Congreso de la República en forma directa. Los pedidos pueden ser a título personal o en representación de una organización.

Participación Ciudadana se encarga de atender los pedidos, ya sea derivándolos a las diversas instancias del Congreso de la República (Comisiones, Congresistas, Servicio Parlamentario) o atendiéndolos directamente, si está a su alcance. Los ciudadanos y las instituciones pueden presentar sus pedidos al Congreso de la República por diversos canales.

Roles

- Verificador. Persona encargada del ejecutar los procesos.
- Ciudadano. Ciudadano que utiliza los servicios de pedidos.
- Estadístico. Persona encargada de procesar los reportes.

Modelos de Procesos



- **Registro de Pedidos**

Permite la inscripción de los ciudadanos interesados en registrar un pedido.

- **Revisión de Datos**

Permite procesar el pedido recibido y determinar es un pedido valido.

- **Asignación de Responsable**

Permite definir la persona o comisión que se hará responsable del pedido y la generación de un documento de asignación de pedido.

- **Seguimiento**

Permite el seguimiento de los pedidos pendientes de atención.

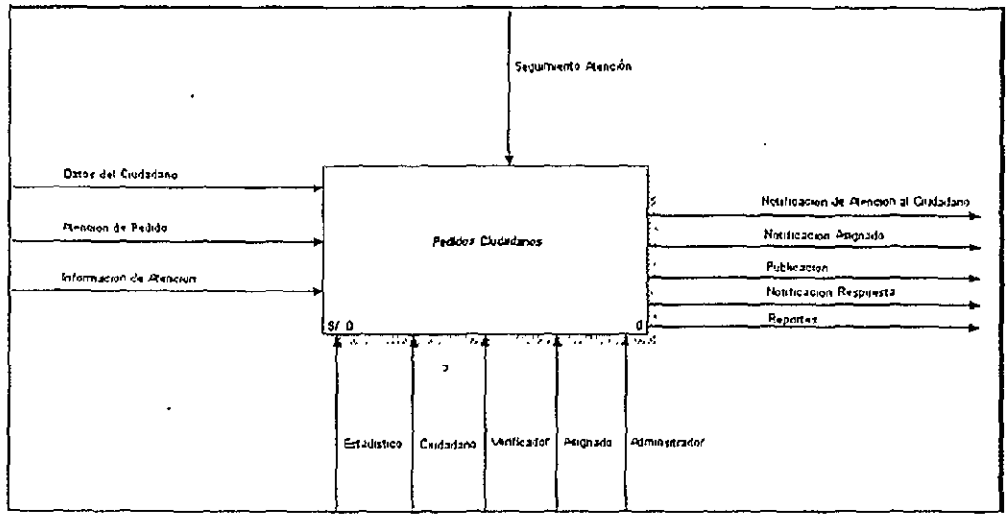
- **Cierre**

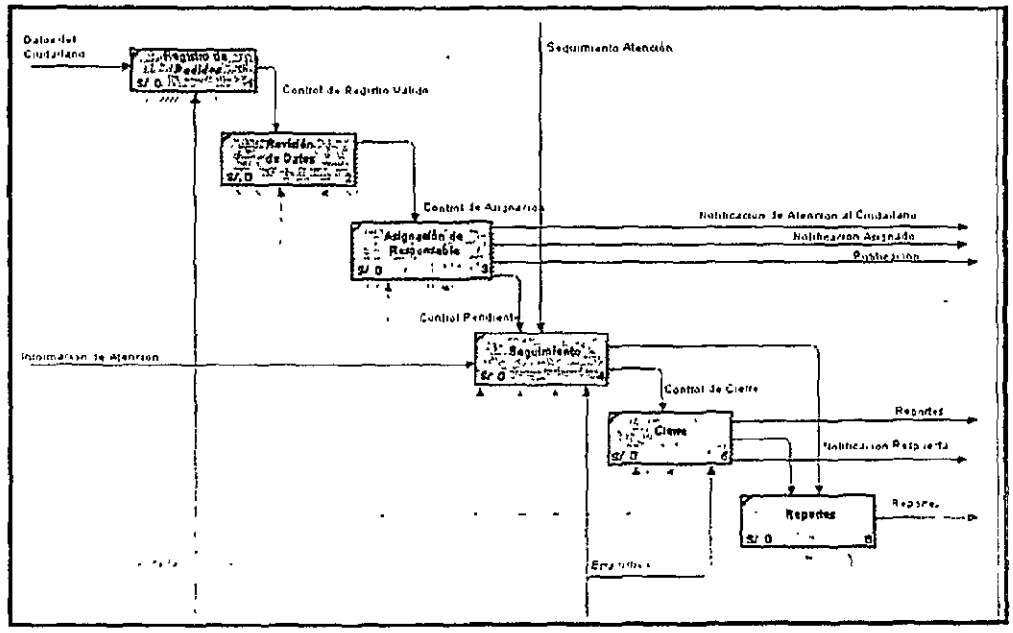
Permite el control del cierre de los pedidos pendientes y la notificación al ciudadano del pedido atendido.

- ***Generador de Reportes***

Permite la generación de los reportes estadísticos.

Diagrama de Procesos





Anexo 6
Opinión sobre Proyectos de Ley

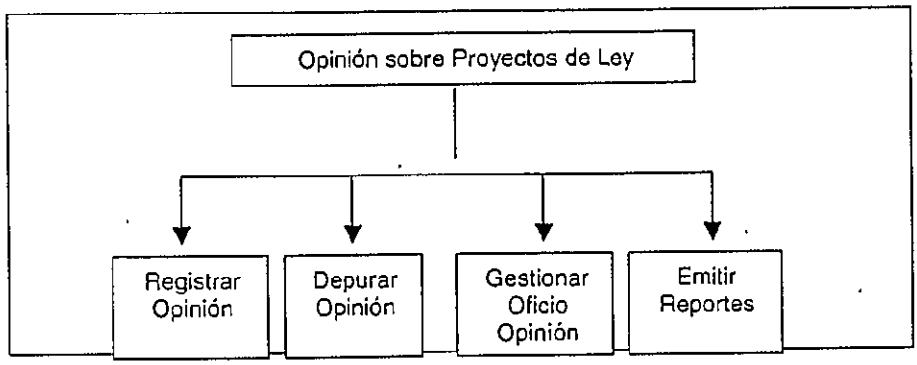
Servicio	**"Opinión sobre Proyectos de Ley"**
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción
Es un sistema que funciona a través de Internet mediante el cual, el ciudadano puede opinar sobre los Proyectos de Ley. El ciudadano puede dirigir su opinión a un despacho Congresal o a una Comisión específica dando sus comentarios, observaciones o colaborando con una propuesta alternativa, contribuyendo al enriquecimiento del Proyecto de Ley.

Objetivo
Conocer la opiniones de los ciudadanos sobre los diferentes Proyectos de Ley y derivarlos a los autores de los proyectos de ley, o a las comisiones ordinarias de trabajo con la finalidad de analizarlas e incorporarlas dentro de su estudio y dictamen en caso de ser aportes que contribuyan al mejoramiento del Proyecto de Ley..

Roles
- Ciudadano: Es la persona que se registra y emite su opinión a través del portal del Congreso de la República
- Revisor DIC: Es la persona que realiza la depuración de las opiniones en base a las normas de ética y moral, asimismo genera, envia y recibe el oficio derivado al congresista o comisión a la que corresponde según el texto de opinión o según la solicitud del usuario.

Modelo de Procesos



- **Registrar Opinión**

Es el proceso por el cual el ciudadano se registra a través del web y emite su opinión sobre un determinado proyecto de ley. Se le envia al ciudadano un mail indicando que su pedido ha sido gestionado.

- **Depurar Opinión**

El Revisor del departamento de iniciativas ciudadanas revisa las opiniones y precede a depurarlas, omitiendo aquellas opiniones que no están de acuerdo a la ética y moral de la sociedad.

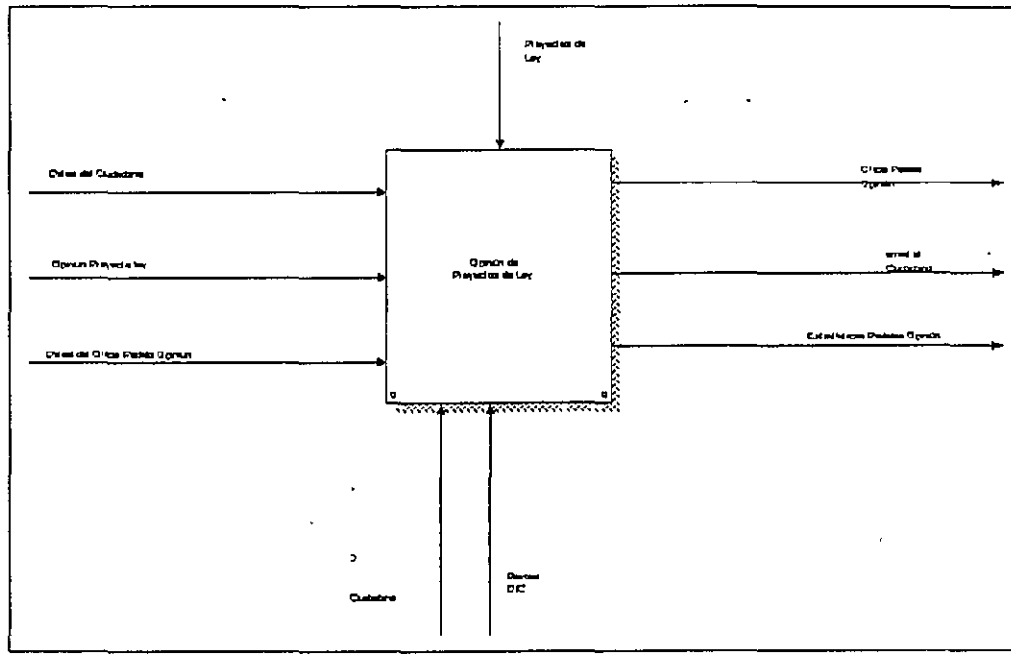
- **Gestionar Oficio Opinión**

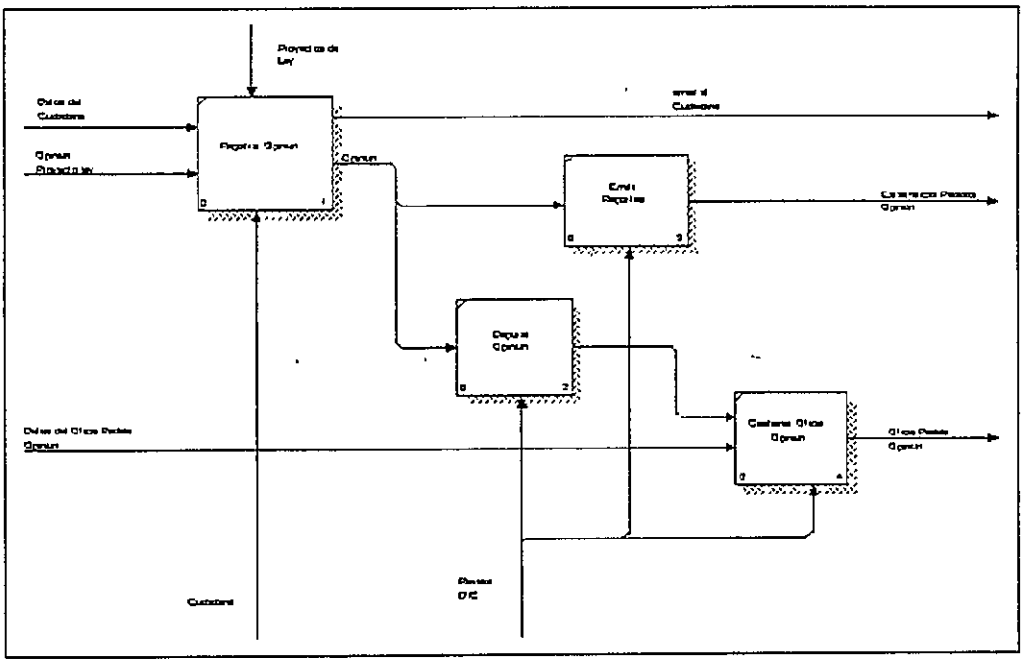
Luego de la depuración se prepara un oficio para ser enviado a las comisiones de trabajo para que sean tomadas en cuenta durante la elaboración del dictámen.

- **Emitir Reportes**

Se preparan reportes estadísticos sobre las opiniones recibidas.

Diagrama de Procesos





Anexo 7
Vistas Guiadas

Servicio	"Visitas Guiadas"
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

El Programa de visitas guiadas permite a los ciudadanos observar el quehacer legislativo e intercambiar experiencias con sus representantes, fortaleciendo así el vínculo Ciudadanía – Parlamento.

Existen visitas libres en las cuales el ciudadano realiza una visita al Palacio Legislativo sin inscripción o cita previa, puede ser individual o grupal y Visitas Organizadas, para las instituciones públicas o privadas.

El coordinador puede realizar su reserva en línea a través de la página web o remitiendo una solicitud simple a la Dirección de Participación Ciudadana, adjuntando:

- Nombre de la institución
- Cantidad de Visitantes
- Apellidos y Nombres del coordinador
- Teléfono
- Día y Hora probable de la visita.

Cuando se realiza la visita un guía-expositor lo acompaña durante el recorrido, haciendo la exposición de las zonas autorizadas del Palacio Legislativo.

Al terminar la visita el coordinador puede llenar un formulario emitiendo su opinión, el cual podrá ser publicada en el Portal del Congreso.

Adicionalmente, el ciudadano puede solicitar la atención de un congresista, para ello el coordinador de visitas ha preparado un rol de atenciones por los congresistas, el cual es publicado en el portal del congreso.

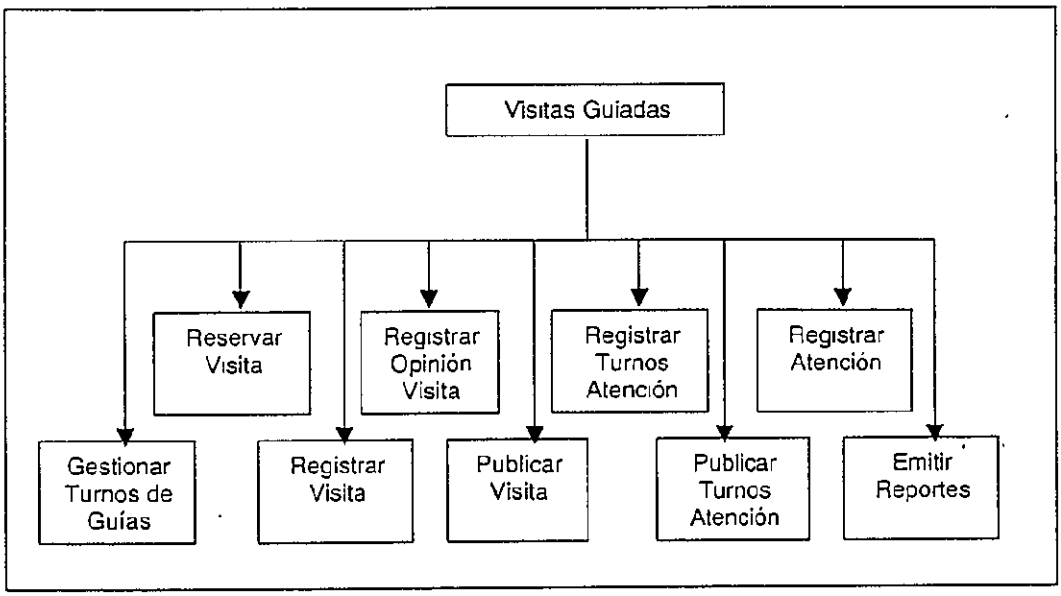
Objetivo

Permitir a los ciudadanos conocer el quehacer legislativo e intercambiar experiencias con sus representantes.

Roles

- Ciudadano: Es la persona que realiza la visita y puede ser atendido por el congresista.
- Guía: Es la persona que acompaña a los visitantes durante el recorrido y explica una exposición de los aspectos del quehacer legislativo.
- Coordinador de Visita: Es el congresista asignado para coordinar el rol de turnos de las atenciones a los ciudadanos por los congresistas.
- Congresista: Es el congresista que atiende a los visitantes.
- Revisor DIC: Es el responsable de recavar la información de las opiniones de las visitas.

Modelo de Procesos



- **Gestionar Turno de Guías**

Este proceso permite la asignación de turnos de los 4 guías que atenderán a los visitantes.

- **Reservar Visita**

La reserva de la visita se realiza a través del Web, o con una solicitud simple a la Dirección de Participación Ciudadana. La reserva está dirigida principalmente a las instituciones, los visitantes libres no requieren reserva, pueden acercarse directamente a realizar la visita. Aquí se recaban los datos de la organización, del coordinador y de la visita, estos datos son revisados por el revisor DIC.

- **Registrar Visita**

Llegado el día de la visita, el coordinador de la visita entrega la información al guía y espera su turno para la realización de la visita en el congreso. El guía consigna los datos de la realización de la visita.

- **Registrar Opinión Visita**

Permite que al finalizar la visita, el guía le entrega una encuesta al coordinador de la visita, para que emita su opinión sobre la visita.

- **Publicar Visita**

Permite la publicación en el portal de las opiniones recibidas acerca de la visita realizada.

- **Registrar turnos atención**

Permite el registro de los turnos de atención a los visitantes por parte de un congresista los fines de semana o feriados. El coordinador de visita permite elaborar los turnos mensuales.

- **Publicar turnos de atención**

Permite la publicación de turnos de atención por los congresistas en el portal.

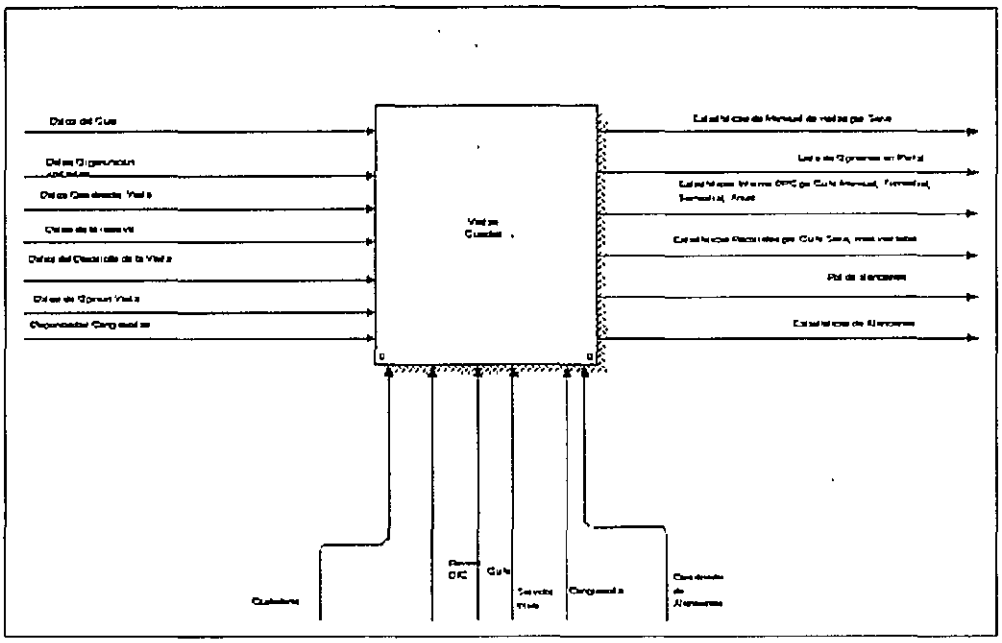
- **Registrar atención**

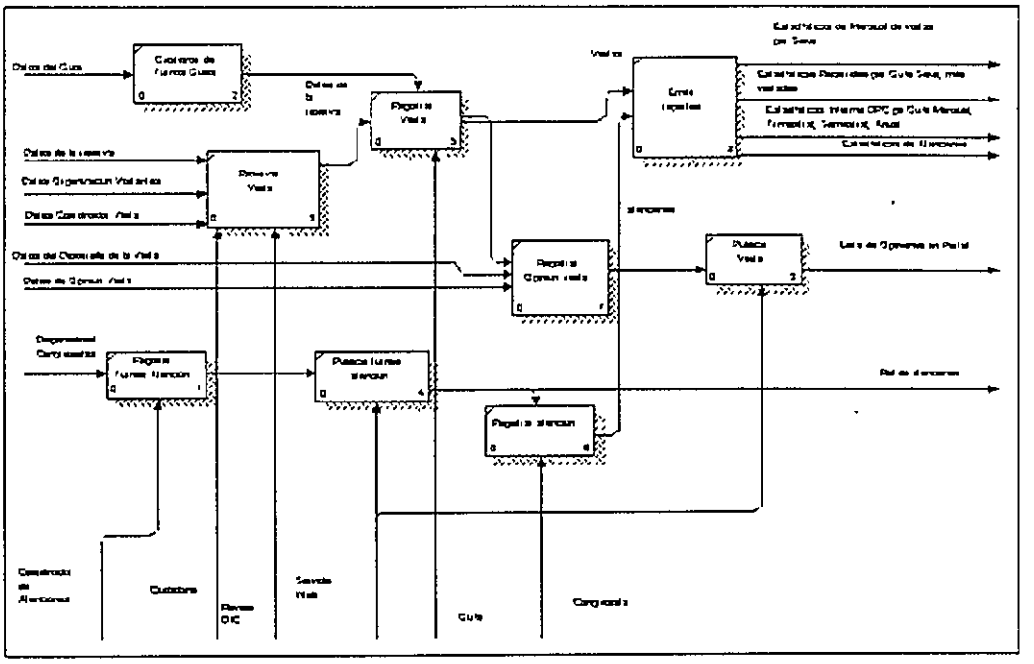
Durante la atención el congresista se dirige hacia los que desean ser atendidos y pueden realizar cualquier consulta referida a un tema que ha preparado y expuesto por el congresista. Aquí se registra la atención realizada por los congresistas.

- **Emitir reportes**

Permite emitir reportes estadísticos de visitas recorridos por guía, sexo, ranking visitas, en forma mensual, trimestral, semestral y anual.

Diagrama de Procesos





Anexo 8
Cursos a Distancia

Servicio	**"Cursos a Distancia"**
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

Es un programa orientado a promover y contribuir con la formación cívica de los ciudadanos. Por este medio los ciudadanos participan de un programa educativo gratuito de capacitación a distancia, en donde los cursos están disponibles todo el año. Cada lección va acompañada de un material de estudio y de un cuestionario para su evaluación.

Objetivo

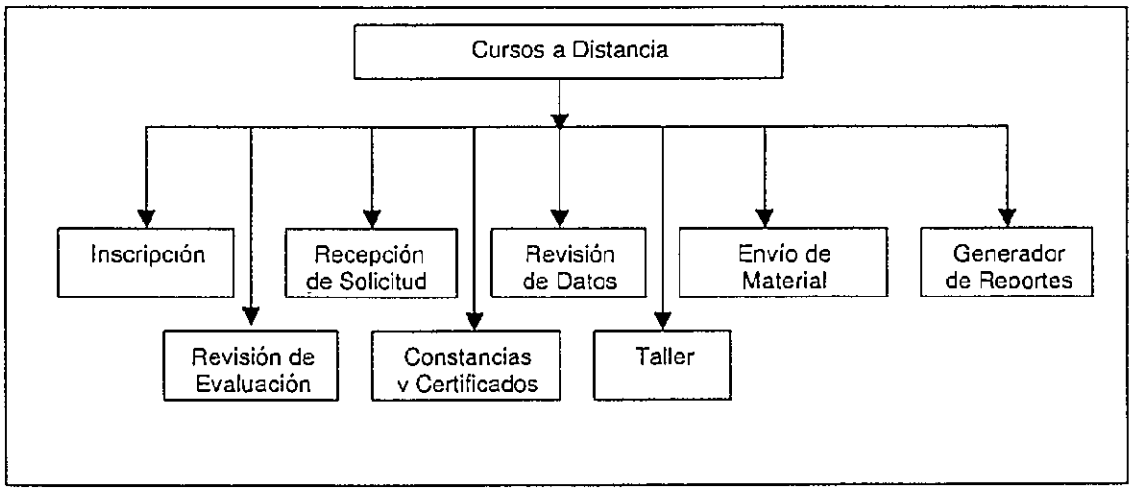
Promover la formación del ciudadano en tener relacionados con:

- Curso I: Congreso: Organización y Funciones.
- Curso II: Procedimientos Parlamentarios.
- Curso III: Democracia: Principios y Procedimientos.
- Curso IV: Gobierno: Relaciones Parlamento – Ejecutivo.

Roles

- Verificador. Persona encargada del ejecutar los procesos.
- Ciudadano. Ciudadano que utiliza los servicios de pedidos.
- Estadístico. Persona encargada de procesar los reportes.

Modelos de Procesos



- **Inscripción**

Permite la inscripción de los ciudadanos interesados en el programa de cursos a distancia.

- **Recepción de Solicitud**

Permite la recepción y el procesamiento de solicitudes del ciudadano recibidas por mail. Este proceso inicia el proceso de envío de documentación y el de reservas para los talleres.

- **Revisión de Evaluación**

Permite procesar las evaluaciones que los ciudadanos hacen llegar. Sobre la base del nivel de evaluación, este proceso genera el envió del material del siguiente curso o la orden de emisión de la respectiva constancia de término.

- **Revisión de Datos**

Permite la recepción de la información del ciudadano, la validación de datos y posteriormente el envió de un mensaje de bienvenida y del material para el primer curso.

- **Constancias y Certificados**

Permite el control de constancias y certificados que se emiten a los ciudadanos.

- **Envío de Material**

Permite el control del material de curso enviado a los ciudadanos. Este proceso envía una notificación cuando la evaluación emitida no obtiene la calificación mínima.

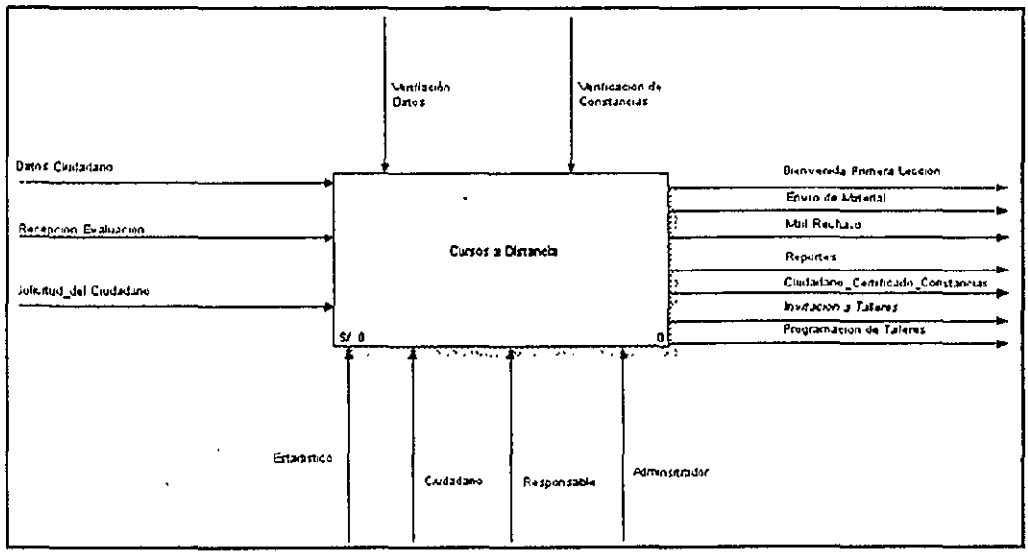
- **Generador de Reportes**

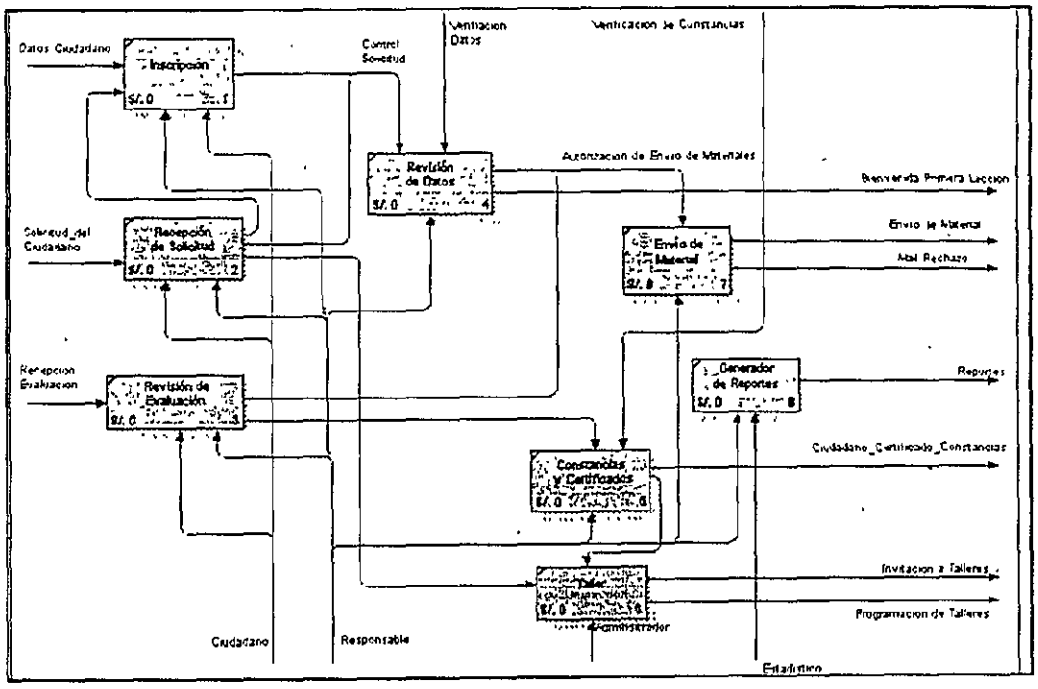
Permite la generación de los reportes estadísticos.

- **Taller**

Permite la planificación y control de los talleres para el proceso de certificación.

Diagrama de Procesos




Datos Ciudadano
Inscripción
S/. 0
Control Solicitud
Verificacion Datos
Verificacion de Constancias
Revisión de Datos
S/. 0
Autorizacion de Envio de Materiales
Bienvenida Primera Leccion
Solicitud_del Ciudadano
Recepción de Solicitud
S/. 0
Envio de Material
S/. 0
Envio de Material
Mail Rechazo
Recepcion Evaluacion
Revisión de Evaluación
S/. 0
Generador de Reportes
S/. 0
Reportes
Constancias y Certificados
S/. 0
Ciudadano_Certificado_Constancias
Invitacion a Talleres
Programacion de Talleres
Ciudadano
Responsable
Administrador
Estadistico

Anexo 9
Cabinas de Participación Ciudadana

Servicio	**"Cabinas de Participación Ciudadana"**
Dirección	Participación Ciudadana
Departamento	Iniciativa Ciudadana
Responsable	

Descripción

Cabinas Públicas es un servicio que el Congreso de la República del Perú pone a disposición de la ciudadanía para acceder gratuitamente a nuestro Portal en la Internet y hacer uso de sus múltiples fuentes de información.

La Aplicación de Cabinas Públicas desarrollada para las oficinas de ODPCR facilita el registro de los ciudadanos que solicita el uso de computadoras, actualmente incluye un cuestionario de preguntas sobre temas de interés y permite generar reportes de utilización del sistema.

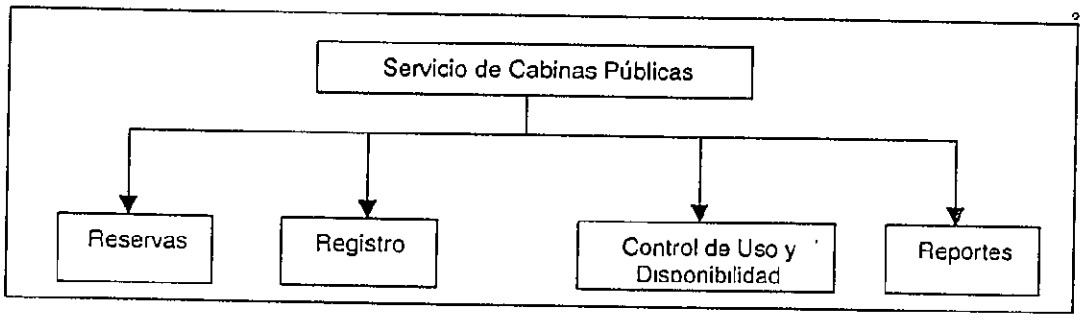
Objetivo

Facilitar el control del servicio y la utilización de los recursos asignados, crear una base de datos de ciudadanos que utilizan dicho servicio y permitir la emisión de estadísticas de interés.

Roles

- Administrador. Persona encargada del registro de los ciudadanos que utilizan el servicio de Cabinas Públicas.
- Ciudadano. Ciudadano que utiliza en las ODPCR los servicios de Cabinas Públicas.

Modelo de Procesos



- **Reservas**

Permite el control de reservaciones para aquellos ciudadanos que llaman para solicitar la reserva del uso del servicio a una fecha y hora determinada. Este proceso crea un registro de control en el módulo "Control de Uso y Disponibilidad".

- **Registro**

Permite la inscripción de los ciudadanos que utilizan los servicios de Cabinas Públicas. La información de este proceso se consolida en el módulo "Control de Uso y Disponibilidad".

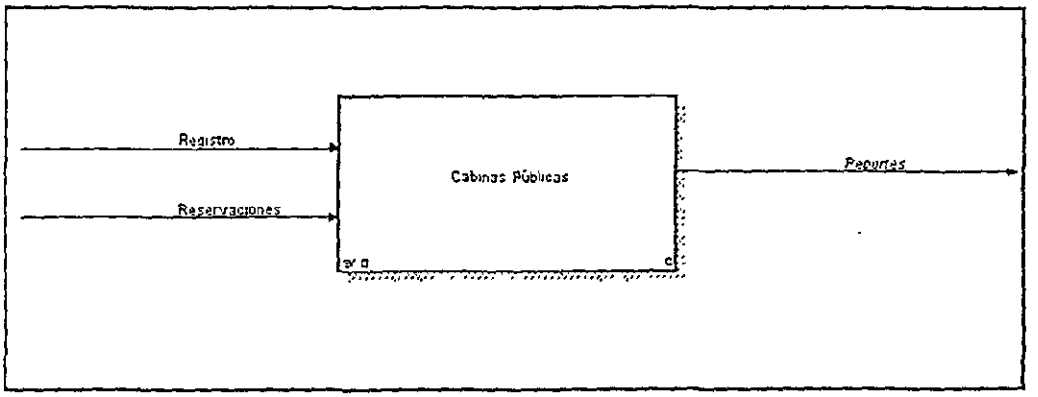
- **Control de Uso y Disponibilidad**

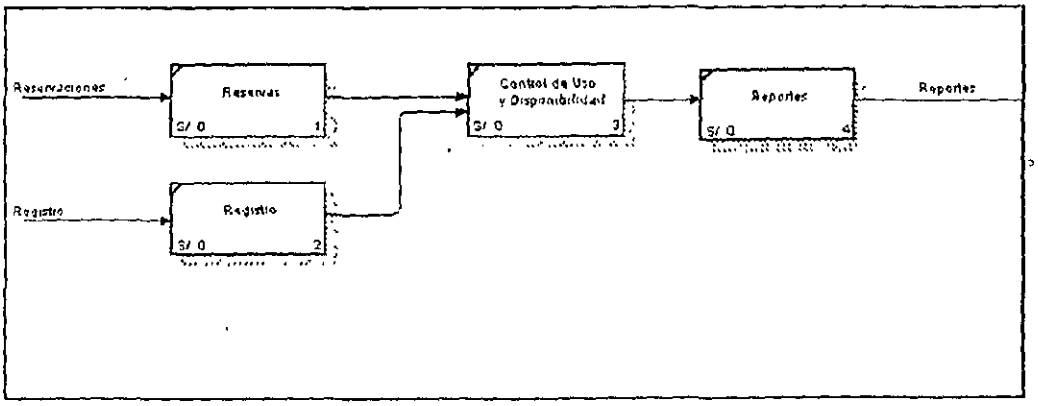
Permite consolidar la información de uso y disponibilidad de los recursos de las cabinas públicas.

- **Reportes**

Permite la generación de reportes estadísticos de acuerdo las necesidades de la gestión.

Diagrama de Procesos





Anexo 10
Representación Gráfica

REPRESENTACIÓN GRÁFICA

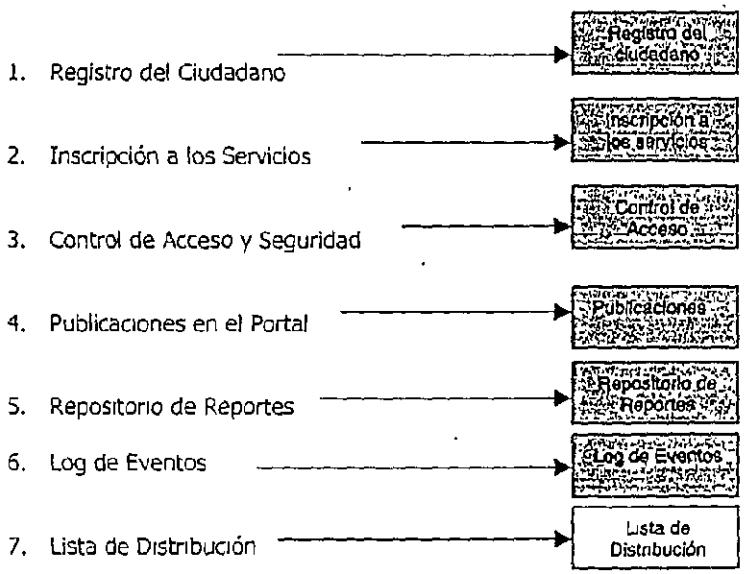
Para efectos de mostrar en forma gráfica los componente de cada subsistema, se han conceptuado tres tipos de componentes:

a- *Módulos Básicos*, módulos que son reutilizados en varios subsistemas de soporte a los servicios que se ofrece.

b- *Software por Adquirir*, se refiere a herramientas disponibles en el mercado que son necesarias integrarlas a las aplicaciones que se van a desarrollar.

c- *Módulos del Negocio*, son módulos propios de cada subsistema.

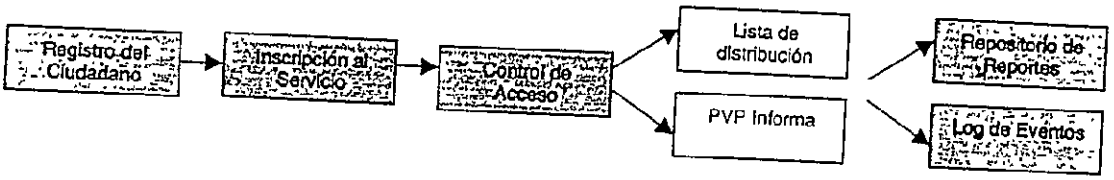
A continuación se muestra los módulos básicos identificados:



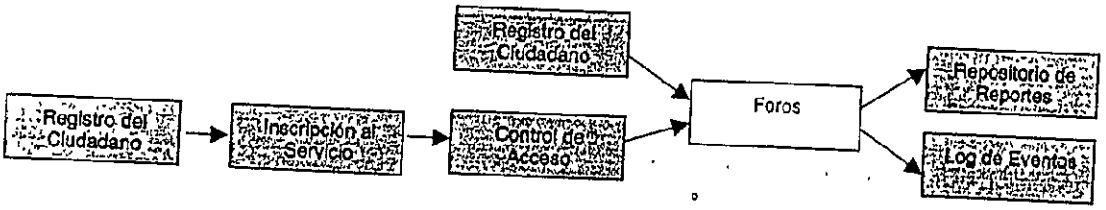
SUBSISTEMAS

A continuación se muestra las relaciones que existen entre los módulos básicos y los módulo principales de cada sub-sistema que soporta a cada servicio que ofrece la Oficina de Participación Ciudadana.

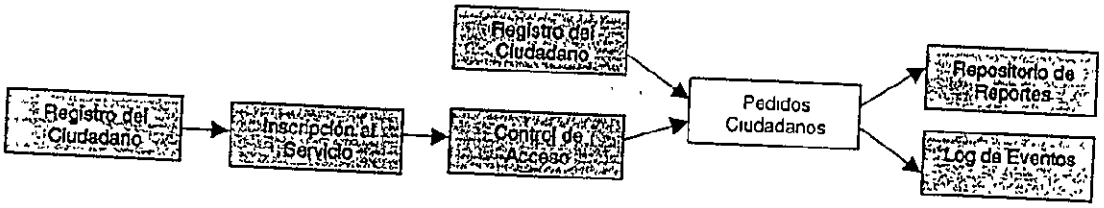
Lista de Distribución



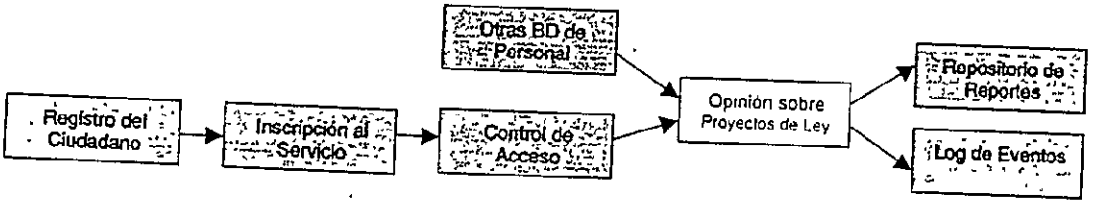
Foros Públicos y Foros del Congreso



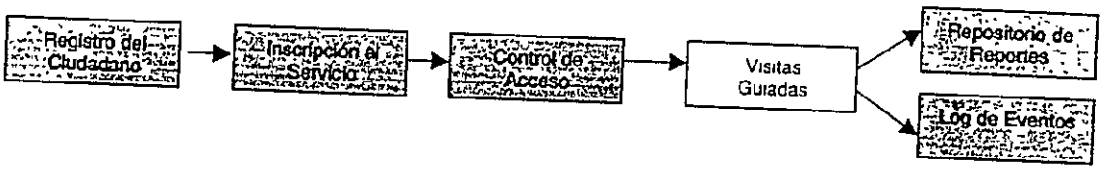
Pedidos Ciudadanos



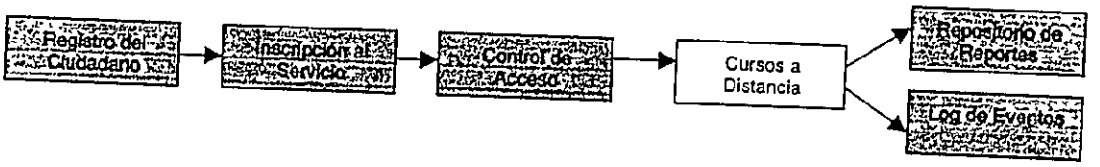
Opinión sobre Proyectos de Ley



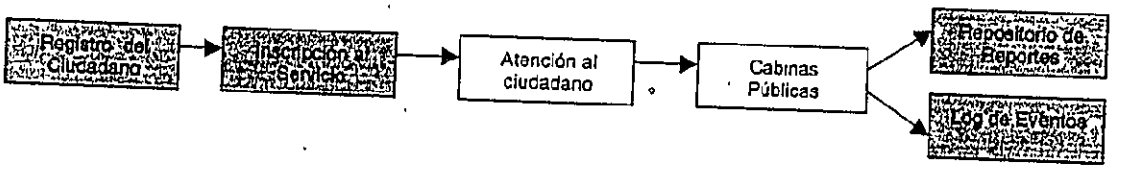
Visitas Guiadas



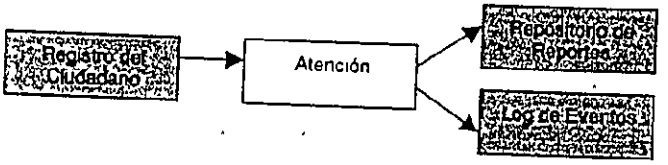
Cursos a Distancia



Cabinas de Participación Ciudadana



Atención al Ciudadano



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Guía de Atención al Ciudadano
Resumen Ejecutivo

Lucía Fernández

Lima, Julio del 2003

Ayuda Memoria

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Objetivo estratégico 3: Representación
Habilitar mecanismos que permitan al Congreso y a los Congresistas, sintonizar con las demandas, deseos y aspiraciones de los ciudadanos y grupos sociales que lo eligieron; y desconcentrar las actividades del Congreso de la República, para mejorar el ejercicio de la función de representación

Meta estratégica 3.1.2: *Interacción de los Congresistas con sus electores, y ciudadanos ejerciendo plenamente sus derechos de participación.*

Líneas de acción:
3.1.2.1. Difundir y promover el acceso efectivo de los ciudadanos a los procedimientos de participación.
3.1.2.2. Promover la participación ciudadana a través de páginas web y listas de interés.

De acuerdo con lo previsto en el Plan Estratégico y, en concordancia con el Plan de Trabajo de SUNY, se va a:

1. Desarrollar e implementar una **Guía Virtual de Atención al Ciudadano** que será instalada en el portal del Congreso de la República en la sección de Participación Ciudadana. (Internet)

2. El propósito de la **Guía de Atención al Ciudadano** es:

   - Servir de herramienta a los funcionarios de las Oficinas Desconcentradas del Congreso (ODPCR), de los despachos parlamentarios y de las otras instancias del servicio parlamentario para que con la debida oportunidad, respondan las consultas ciudadanas de manera, efectiva y completa otorgando el adecuado apoyo a la gestión del ciudadano.
   - Mejorar la prestación de servicios y la calidad de atención al ciudadano.
   - Promover y difundir los roles y funciones del Congreso y de los congresistas facilitando la información correspondiente a la ciudadanía.
   - Mejorar la imagen institucional del Congreso como ente representativo que logra atender satisfactoriamente las consultas ciudadanas.
   - Facilitar el acceso a la información relativa al Congreso (roles, funciones, servicios etc) asi como la información que, a pesar de no corresponder al congreso, es constantemente solicitada por los ciudadanos a los funcionarios de las ODPCRs.
   - Difundir información básica relativa a las instituciones de la Administración Pública promoviendo la eficiencia del sector público.
   - Poner al alcance de todos los ciudadanos la información contenida en la guía a fin de facilitar el acceso a cualquier persona que sepa navegar en internet.

3. La **Guía de Atención al Ciudadano** comprende las siguientes 4 secciones:.

a) Servicios que presta el Congreso de la República.
b) Directorio Nacional, directorio de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
c) Servicios frecuentemente solicitados al Congreso que no corresponden al mismo.
d) Instituciones de la Administración Pública que atienden necesidades de los ciudadanos

a) Servicios que presta el Congreso de la República

La Primera sección tiene por finalidad servir de herramienta a los funcionarios de las ODPCRs para que puedan responder y atender las consultas ciudadanas relacionadas con los servicios que presta el Congreso de la República. La Dirección de Participación Ciudadana ha identificado 11 servicios. Cada servicio contará con una plantilla estandarizada de información a la que tendrá acceso el funcionario sin perjuicio de que el ciudadano también pueda acceder directamente.

Los 11 servicios que se desarrollaran en 11 plantillas son: (por definir)

(ver modelo de plantilla adjunta a la presente).

La primera fase o sección de la guía será implementada durante el mes de setiembre y entrará en funcionamiento el 30 de setiembre del 2003.

Descripción Técnica:
En vista que la información de los servicios es de carácter público, es recomendable que sea desarrollado sobre plataforma web e incluida dentro del Portal del Congreso en la sección correspondiente a Participación Ciudadana.

Para efectos de la consulta, los usuarios interesados deberán seleccionar el servicio al que desean acceder de una relación, la cual se mostrará en el orden y forma que se muestra en la plantilla (ver modelo de plantilla adjunta a la presente).

Las secciones de cada servicio son las siguientes:

1. Título
2. Descripción y Objetivo del servicio
3. Contenido
4. Duración del servicio
5. Dirigido a
6. Requisitos
7. Trámite de inscripción
8. Horario de prestación del servicio
9. Costo
10. Dependencia encargada
11. Preguntas más frecuentes

El mantenimiento de la información será realizada por personal autorizado previa identificación de la persona a través de una clave de acceso. Cada sección podrá ser modificada en forma independiente.

Para el diseño de esta aplicación se utilizaran las mismas herramientas de desarrollo de páginas web que se utilizan en el Congreso.

Nota: Si la cantidad de servicios es mínima y no existe cambios continuos en la información que se publica, es recomendable que las páginas sean diseñadas en formato estático y no almacenadas en base de datos.

b) Directorio Nacional, directorio de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Esta segunda sección consistirá en una base de datos que contendrá de manera concisa información básica de los ministerios, gobiernos regionales, municipalidades etc. La información incluirá direcciones y teléfonos a nivel nacional, regional y local.

Se tiene previsto que esta segunda fase sea completada y entre en funcionamiento la última semana de octubre del 2003.

Descripción Técnica:
Siendo información pública, es recomendable que sea desarrollado sobre plataforma web e incluido dentro del Portal del Congreso en la sección correspondiente a Participación Ciudadana.

Para efectos de la consulta, los usuarios interesados deberán seleccionar el tipo de información que desean: Directorio Nacional, Directorios de Gobiernos Regionales y Directorio de Gobiernos Locales. Opcionalmente se podrá ingresar a los directorios por ubicación geográfica (departamento y/o región).

En vista que se trata de información estructurada y relativamente grande, es recomendable utilizar una base de datos para almacenar la información. El mantenimiento de ésta será realizada en forma restringida, previa identificación de la persona a través de una clave de acceso.

Para el diseño de esta aplicación se utilizaran las mismas herramientas de desarrollo de páginas web que se utilizan en el Congreso,

c) **Servicios solicitados frecuentemente al Congreso que no corresponden al mismo**

Esta tercera sección tiene por finalidad dar respuesta a todas aquellas consultas que se hacen al Congreso sin que a éste corresponda darles trámite o solución. El objetivo es poder contar con un alto nivel de atención al ciudadano que permita al funcionario encargado responder las preguntas mas frecuentes hechas en las ODPCRs, despachos congresales, administradores etc. Estas preguntas o consultas frecuentes deberán ser, previamente, identificadas mediante una pequeña encuesta que se aplicará a todos los funcionarios que reciben y atienden a los ciudadanos.

Esta sección será actualizada de modo que se recojan las inquietudes ciudadanas de manera constante.

Se tiene previsto aplicar la encuesta durante los meses de setiembre y octubre del 2003 de modo que la sección pueda estar funcionando la tercera semana de octubre aproximadamente.

Descripción Técnica:
De la misma forma que las secciones anteriores, es recomendable que sea desarrollado sobre plataforma Web e incluido dentro del Portal del Congreso en la sección correspondiente a Participación Ciudadana.

El carácter dinámico de la información que mostrará esta sección amerita almacenarla en una base de datos, por lo cual deberá crearse los mecanismos para el ingreso y actualización de la misma. El mantenimiento de ésta será realizada por personal autorizado, previa identificación de la persona a través de una clave de acceso.

Para el diseño de esta aplicación se utilizaran las mismas herramientas de desarrollo de páginas web que se utilizan en el Congreso,

d) **Instituciones de la Administración Pública que atiendan necesidades ciudadanas y los derechos afines a ella**

Esta última sección pretende servir de nexo y fuente de información respecto de otras instituciones que atiendan necesidades ciudadanas en el país. Aquí, el funcionario podrá encontrar información básica sobre otras instituciones que podrán atender los reclamos del ciudadano. La finalidad es que el Congreso pueda ser un nexo con otras instituciones y no un ente separado y alejado de las organizaciones afines al mismo en cuanto a la atención a las necesidades de la ciudadanía.

Esta sección será implementada en el mes de diciembre y estará funcionando, posiblemente, hacia finales de diciembre.

Descripción Técnica:
De la misma forma que las secciones anteriores, es recomendable que sea desarrollado sobre plataforma Web e incluido dentro del Portal del Congreso en la sección correspondiente a Participación Ciudadana.

Para el diseño de esta aplicación se utilizaran las mismas herramientas de desarrollo de páginas web que se utilizan en el Congreso.

INDICE

I. ANTECEDENTES

II. DEFINICIÓN Y ALCANCES

III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA

IV. LEGISLACIÓN VIGENTE

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXOS

ANEXO 1: NORMATIVIDAD DE LAS "CEREMONIAS Y EVENTOS DEL CONGRESO

ANEXO 2: EVENTOS SIMILARES: DESCRIPCIÓN

ANEXO 3: FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA

ANEXO 4: FORMATO DE SOLICITUD A LA MESA DIRECTIVA PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA AUDIENCIA

ANEXO 5: FICHA MODELO PARA ARCHIVAR EL PROCESO DE UNA AUDIENCIA

ANEXO 6: PROYECTO DE ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS CONO EVENTO PARLAMENTARIO

ANEXO 7: PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

PROPUESTA DE DISEÑO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS

El presente documento ha sido elaborado por Lucía Fernández de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) en cumplimiento con el objetivo B-1 del Plan de Trabajo de SUNY Perú, el mismo que se encuentra alineado con los objetivos del Plan Estratégico del Congreso, específicamente con la parte referida a la legislación. Dentro del objetivo referido a legislación, en el plan estratégico se prevee el desarrollo y celebración de Audiencias Públicas para la presentación y debate de las iniciativas legislativas de mayor impacto (numeral 1.3.1.2).

Objetivo B-1 del Plan de SUNY:
Establecer mecanismos para institucionalizar el proceso de las Audiencias Públicas sobre Legislación.

1. Elaborar recomendaciones para institucionalizar el proceso de Audiencias Públicas (...)
2. Consultoría para elaborar una metodología de Audiencias Públicas
3. Elaboración de una Guia para la convocatoria, desarrollo y seguimiento de las Audiencias Públicas. (...)
4. Elaborar recomendaciones de reformas al Reglamento interno sobre las Audiencias Públicas y la incorporación de sus insumos en los dictámenes legislativos.

I. ANTECEDENTES

En los últimos años el procedimiento de elaboración de las leyes no ha contado con un fuerte aporte de consulta, investigación ni recopilación de sugerencias de la ciudadanía. De otro lado, las Audiencias Públicas -que podrían ser entendidas como el mecanismo idóneo para recabar información y propuestas por parte de la ciudadanía respecto de iniciativas legislativas que se encuentren en estudio en una determinada comisión-, muchas veces, han sido tratadas como mecanismos para lograr una mejor imagen o representación en lugar de ser consideradas como una fase importante del procedimiento legislativo. En ese sentido, es interesante notar que desde septiembre del 2002 hasta la fecha se han realizado aproximadamente 321 eventos[1]. Un promedio de 45 eventos por mes. De estos 321 eventos, 58 han sido denominados Audiencias Públicas a pesar de no haber sido realizados siempre con el propósito de analizar una determinada iniciativa legislativa.

En la medida que una ley consultada implica un mayor grado de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo, es una ley que tiene mejores posibilidades de ser aceptada y cumplida. Una ley que ha recogido los aportes y sugerencias del grupo de beneficiarios de la misma puede, incluso, servir

[1] Información obtenida de la Oficina Coordinadora de Eventos.

como herramienta para acercar ciudadanía y congreso y así fortalecer la función de representación de los congresistas.

Algunos de los objetivos que se persiguen con esta propuesta de diseño de Audiencias Públicas, que dará lugar -una vez aprobada- a una Guía de Audiencias Públicas, son: (1) Facilitar un ejercicio más directo de la función de representación y alcanzar un mayor grado de participación de los ciudadanos en el proceso de formación de las leyes incorporando sus sugerencias en el dictamen de la Comisión. (2) Regular el procedimiento de Audiencias Públicas como una fase del proceso de construcción de una ley. (3) Delimitar los alcances de las Audiencias Públicas de modo que se diferencien claramente de otro tipo de eventos en la medida que pueden servir para mejorar y fortalecer el procedimiento legislativo. (4) Fomentar la participación de especialistas y analistas ajenos al Congreso en el desarrollo de Audiencias en las que se analice una iniciativa legislativa que contenga temas específicos que, muchas veces, no pueden ser tratados debidamente por los Congresistas y sus asesores al no ser éstos expertos en todos los temas que se discuten en el Congreso. Además, la participación de especialistas ayudará a enriquecer el procedimiento legislativo fortaleciendo la propuesta o iniciativa.

La Oficina de Eventos del Congreso ha desarrollado un Diagrama de Flujo (Anexo 2) en el que puede verse cual es el proceso que se sigue actualmente desde la propuesta de un determinado evento hasta la realización del mismo. Lo interesante es resaltar aquí que se trata de un solo documento aplicable a todos los "eventos" que realiza el Congreso. Lo que se propone en este documento es dar un tratamiento particular a las Audiencias Públicas en tanto mecanismos de participación ciudadana que son parte del proceso de formación de una ley. Con ello no queremos decir que todos los demás eventos no sean mecanismos de participación e intercambio entre Congreso y ciudadanía sino simplemente delimitar que las Audiencias Públicas se refieren únicamente al procedimiento legislativo. Esto último con la única finalidad de sistematizar el proceso de Audiencias y facilitar su desarrollo con reglas claras de procedimiento que ayuden a la consecución de los objetivos propuestos.

II. DEFINICIÓN Y ALCANCES

I.1. Las Audiencias Públicas son reuniones convocadas por las comisiones ordinarias para recabar información de todas las fuentes primarias y secundarias que puedan nutrir la iniciativa legislativa que se encuentra en estudio en una determinada comisión así como para recibir las sugerencias de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en relación con dicha iniciativa.[2]

[2] El artículo 72° del Reglamento del Congreso señala que "mediante el **procedimiento legislativo** se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser: leyes ordinarias, leyes de reforma de la Constitución, leyes orgánicas, presupuestales (.) resoluciones legislativas," etc. Por su parte, el artículo 73° señala que el **procedimiento legislativo** se desarrolla por lo menos en las

Las Audiencias Públicas, además, permiten mantener informada a la ciudadanía respecto del proceso de formación de las leyes y recoger las diferentes opiniones de la sociedad civil –midiendo y evaluando el impacto de estas opiniones- como insumo para el estudio, discusión y finalmente elaboración del dictamen del proyecto de ley (o resolución legislativa) correspondiente.[3]

I.2. Las Audiencias podrán versar únicamente sobre iniciativas legislativas que hayan ingresado a una **comisión ordinaria** para su estudio y dictamen, éstas pueden consistir en:

- Proyectos de ley que se encuentren identificados en la Agenda Legislativa;
- Proyectos de ley o resoluciones legislativas que no estando en la Agenda Legislativa, resulten prioritarios para la Comisión.

Es importante definir y delimitar el alcance de los eventos que guardan algún grado de similitud con una Audiencia Pública en la medida que promueven la comunicación entre la sociedad civil y el Congreso. En el Anexo 2 se presenta una propuesta para diferenciar y delimitar los diversos eventos en función de la persona, órgano o institución que los convoca u objetivo del evento.

III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA

El procedimiento de las Audiencias Públicas comprende 5 etapas o fases: iniciativa; convocatoria; organización y difusión; la celebración de la audiencia; seguimiento y producto final.

1. Iniciativa

¿Quiénes tienen iniciativa para poder convocar a una Audiencia Pública?
Las Comisiones Ordinarias exclusivamente.

---

siguiente etapas: a) iniciativas legislativas; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de dictámenes; d) Debate en el Pleno; e) aprobación; y f) promulgación.

[3] La Comisión Ordinaria solo estudia, evalúa y dictamina proposiciones de ley y resoluciones legislativas. Esto esta regulado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso:
Artículo 77: Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva (...) Las Comisiones tienen una máximo de 30 días para útiles para expedir el dictamen respectivo.
Artículo 78: No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial el Peruano..

2. Convocatoria

¿Cuáles son los requisitos para poder convocar una Audiencia Pública?

- Que haya sido calificada por la Comisión Ordinaria Principal con el voto mayoritario (50% + 1) de sus miembros y en coordinación con las demás comisiones que estudian la misma iniciativa legislativa. Si existen varios proyectos de ley de diferentes autores deberán ser previamente debatidos en el seno de la Comisión Ordinaria Principal y ésta deberá emitir una propuesta de proyecto que agrupe todas las iniciativas.

- Que la comisión haya tramitado la solicitud a la Mesa Directiva[4] (actualmente, 5ta Vice Presidencia) para su programación con la debida anticipación. La solicitud es enviada con copia a la Secretaría Técnica para su seguimiento. Asimismo, la solicitud lleva adjunta el acta o acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión Ordinaria Principal aprobando la realización de la Audiencia Pública.

  Para efectos de autorizar la programación de la Audiencia, la Mesa Directiva dará prioridad a las solicitudes de acuerdo al siguiente orden:

  1ero: Proyectos de ley que se encuentren identificados en la Agenda Legislativa;
  2ndo: Proyectos de ley o resoluciones legislativas que no estando en la Agenda Legislativa, resulten prioritarios para la Comisión.

  La Mesa Directiva encarga a la instancia que se designe para ello (actualmente, la 5ta Vice Presidencia) la revisión del cumplimiento de los requisitos en las solicitudes y la programación de la fecha de acuerdo al orden de prioridad establecido. En caso de incumplimiento de alguno de los requisitos, la 5ta Vice Presidencia rechazará la solicitud y la devolverá a la Comisión. Ya sea que se apruebe o rechace la solicitud, la 5ta Vice Presidencia enviará una copia de la misma (con la aprobación o rechazo) a la Oficialía Mayor para su archivo.

- Que la comisión convocante haya definido claramente cuáles son las fuentes primarias y secundarias que podrían nutrir el estudio del proyecto (especialistas, etc.) así como el público objetivo dentro de la sociedad civil organizada y los ciudadanos relacionados al tema que podrían asistir. La definición del público objetivo no significa, en ningún

[4] Mediante acuerdo N° 242-2002-2003/MESA-CR la Mesa Directiva del Congreso de la República acordó:

a. Que a partir del 1 de enero de 2003 no será permitido la realización de ningún evento (foros, conferencias, seminarios, audiencias públicas, presentaciones, coloquios, conversatorios, exposiciones etc.) ni la separación de salas o ambientes del Congreso con ese fin, sin previa autorización de la mesa directiva.
b. Para solicitar la realización de algún evento, se deberá acompañar la opinión favorable de la Comisión.
c. Se prohíbe realizar eventos durante las sesiones del Pleno del Congreso. (este tercer numeral esta referido exclusivamente a eventos realizados dentro del Palacio Legislativo)

caso, que la audiencia pueda celebrarse en privado con las personas relacionadas al tema puesto que esto desnaturalizaría el concepto mismo de Audiencia PUBLICA. La Comisión convocante podrá enviar invitaciones a las personas que estime conveniente pero además, convocará públicamente a la Audiencia y cualquier ciudadano interesado podrá asistir a la misma.

- Que la comisión que convoca cumpla con presentar la lista de miembros (de la comisión) que asistirán y participarán en la Audiencia Pública. Sería conveniente que asistiera la mayor cantidad de miembros posible. En todo caso, será requisito para la celebración de la Audiencia la asistencia de, por lo menos, uno de los miembros de la comisión que convoca, y;

- Que la comisión adjunte el presupuesto estimado para realizar la Audiencia (el cálculo del presupuesto deberá incluir todos los gastos en los que se va incurrir asi como el monto aproximado que se destinará en la difusión de la Audiencia en algún medio masivo de comunicación y/o a traves de afiches).

Además de esos requisitos de carácter obligatorio se sugiere:

- Que la Comisión Ordinaria fije en su Plan de Trabajo los diferentes temas que podrían dar lugar a la celebración de una Audiencia así como las fechas aproximadas en las que se realizarían.

El formato de solicitud para la programación de la Audiencia Pública a la Mesa Directiva se encuentra adjunto al presente documento como Anexo 3.

¿Con qué frecuencia deben convocarse las Audiencias Públicas?
La frecuencia será determinada teniendo en cuenta las capacidades de presupuesto y administrativa del Congreso, la cantidad de temas asignados a la Agenda Legislativa, y la urgencia y/o prioridad que se de a la iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, debido al gran número de Audiencias celebradas en el último período legislativo, se sugiere conveniente celebrar un número delimitado de Audiencias por año a fin de no realizar varias Audiencias en un corto período de tiempo puesto que esto dificulta la organización y difusión de las mismas al mismo tiempo que no permite hacer el seguimiento adecuado del proceso que sigue cada audiencia.

De otro lado, resultaría conveniente reglamentar el procedimiento que sigue toda Audiencia de modo que pueda establecerse una adecuada anticipación para la presentación de las solicitudes. Se sugiere que la solicitud se haga con 30 o 45 días de anticipación a la fecha deseada debido a la carga de trabajo de la Mesa Directiva que, en algunos casos, no podrá dar trámite a la solicitud sino hasta 2 semanas después de haber sido recibida. Además durante este período la Mesa Directiva deberá verificar nuevamente las formalidades de la solicitud y

posibilidades de programación de acuerdo al presupuesto estimado y a la prioridad de la iniciativa.

Se sugiere asimismo que la Mesa Directiva, por intermedio de la instancia que designe (actualmente la 5ta Vice Presidencia) responda la solicitud de programación con, por lo menos, 15 días de anticipación a la fecha programada para poder iniciar la organización, difusión y convocatoria al público.

3. Organización y difusión

Cuando la comisión recibe la aprobación de la solicitud con la fecha programada para la celebración de la Audiencia, envía, a través de su Secretaría Técnica (en proceso de formación), copia de la misma a la Dirección de Comisiones para que ésta, a su vez, registre la fecha de programación y coordine el desarrollo de la Audiencia con las diferentes áreas de apoyo del Congreso.

Dependiendo del lugar donde se vaya a celebrar la Audiencia, la Dirección de Comisiones coordinará:

En Lima:
- Los aspectos logísticos con Dirección de Protocolo (Oficina de Eventos)
- Los aspectos de contenido de la Audiencia propiamente con la Dirección de Participación Ciudadana.
- Los aspectos administrativos con la Gerencia General y, si es el caso, con la Dirección de Cooperación Internacional.

En provincias:
Dada la creación de las Oficinas Desconcentradas:
- Tanto los aspectos logísticos como de contenido serán directamente coordinados con Dirección de Participación Ciudadana.
- Los aspectos administrativos con la Gerencia General y, si es el caso, con la Dirección de Cooperación Internacional.

¿Quién y a quienes se envían las invitaciones?
La Comisión que convoca tramita directamente las invitaciones al público objetivo que se identificó en la solicitud. De otro lado, coordina con la Dirección de Comisiones para que ésta, contando con el apoyo de la base de datos de la Oficina de Participación Ciudadana, informe e invite a participar a otras entidades y personas interesadas con la iniciativa que se va a analizar. La Dirección de Comisiones enviará copia de la relación de invitados a la Secretaría Técnica para que ésta informe a la Comisión. Las invitaciones (físicas o por correo electrónico u otro medio) adjuntarán, en la medida de lo posible, una copia del programa de la Audiencia indicando lugar, fecha, hora, panelistas o expositores etc.

Es importante señalar que las invitaciones que se repartan son simplemente participaciones especiales dirigidas a instituciones y personas cuya presencia se juzga especialmente importante para el desarrollo de la Audiencia; sin embargo, sólo son un refuerzo a la **convocatoria pública general** que se hace a través de las notas de prensa y los medios de comunicación masiva.

¿Quién define y se encarga de la difusión masiva?
Se sugiere que la Dirección de Comisiones sea la encargada de enviar notas de prensa a la Dirección de Prensa para la difusión masiva. Asimismo, se sugiere que la Dirección de Comisiones sea quien envíe los avisos publicitarios al medio (s) masivo (s) de comunicación que haya sido sugerido por la Comisión en la solicitud. (ya sea este un medio masivo escrito –periódico- u oral –radio-)

Finalmente, la Dirección de Comisiones deberá coordinar con la Oficina de Participación Ciudadana cuando las audiencias vayan a ser celebradas en provincias porque, en ese caso, serán las Oficinas Desconcentradas las que apoyarán promocionando y difundiendo la Audiencia.

Se sugiere que la entrega de las invitaciones y la difusión a través de los diversos medios se realicen con, por lo menos, 5 días de anticipación a la fecha de celebración de la Audiencia Pública para que los participantes puedan informarse debidamente sobre la iniciativa legislativa que se va a analizar y, de ese modo, puedan intervenir y enriquecer la discusión.

¿En qué lugar y con qué infraestructura deberá contarse?
El lugar dependerá de la disponibilidad de los locales de acuerdo a la fecha de programación señalada por la Mesa Directiva. Se sugiere que, tratándose de Audiencias en Lima éstas se realicen en la Sala Faustino Sánchez Carrión especialmente diseñada para este tipo de reuniones. Asimismo, se sugiere que en provincias la programación de fechas por parte de la Mesa Directiva se haga con la anticipación suficiente para que la Dirección de Comisiones tenga el tiempo necesario para coordinar con la Dirección de Participación Ciudadana y ésta a su vez con las Oficinas Desconcentradas sobre la disponibilidad e idoneidad del local. El local bien podría ser el Auditorio de alguna Institución Pública o Privada (universidades, colegios profesionales etc) o cualquier espacio que cuente con la infraestructura y capacidad suficientes para el público convocado.

4. Celebración de la Audiencia

Las Audiencias Públicas son eventos presenciales de carácter participativo, abiertas al público con el objetivo específico de dar un trato especial al estudio y análisis de determinada iniciativa legislativa por ser ésta una de importancia o de alto nivel de complejidad y por ello requerir de mayor participación directa y análisis por parte de especialistas y otras personas involucradas en el tema materia de la iniciativa legislativa.

La Audiencia debe tener una mecánica bastante fluida y dinámica y debe además, recoger la participación de los asistentes de manera ordenada, permitiendo un alturado debate prioritariamente de los artículos o aspectos controversiales de la iniciativa legislativa analizada.

¿Quiénes pueden ser convocados a participar en una Audiencia Pública?
Los participantes de la Audiencia son ciudadanos que tengan derecho a votar y estén interesados en el tema a tratar. Los participantes deberán intervenir exponiendo su punto de vista o el de la organización a la que pertenecen. Aquellas personas que hayan asistido por cuenta propia (sin haber recibido invitación) y que, por ende hayan recibido la documentación el mismo día de la Audiencia también podrán participar siempre que respeten las pautas establecidas por quien dirige la Audiencia.

¿Quién se encarga de las inscripciones y entrega de credenciales?
La Dirección de Comisiones coordinará con las entidades de apoyo, Oficina de Eventos y Oficina de Participación Ciudadana en Lima y provincias respectivamente.

LINEAMIENTOS GENERALES QUE DEBEN SEGUIRSE EN EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA

Es importante señalar que ésta es sólo una propuesta metodológica genérica y que los detalles del procedimiento, el desarrollo logístico, de contenido y administrativo serán descritos en una Guía de Audiencias Públicas que será elaborada a partir de la propuesta contenida en este documento.

La Audiencia se iniciará en la fecha y hora previstas. Al ingreso todos los asistentes (tengan o no invitación) deberán registrarse y recabar la documentación necesaria sobre el contenido de la Audiencia.

La Audiencia está presidida por el Presidente de la Comisión y se desarrolla en dos etapas, una primera en la que los panelistas o expositores invitados sustentan el tema o temas principales de la Audiencia. Una segunda parte en la que los participantes hacen uso de la palabra para expresar sus puntos de vista. Finalizada la segunda parte, los panelistas o expositores absolverán las preguntas planteadas y/o harán un breve resumen de los puntos tratados.

Roles del personal que participa en la Audiencia Pública

CONGRESISTA:
El **Presidente de la Comisión** abrirá la sesión de la Audiencia y luego ofrecerá la palabra al facilitador que deberá ser nombrado por la Comisión y no podrá ser un miembro de la misma.

FACILITADOR:
El **facilitador** dirigirá la participación de los expositores y participantes durante la Audiencia y velarará por el buen desarrollo del evento en un ambiente cómodo y cordial. El facilitador será el moderador de la Audiencia y por ello será él quién disponga los tiempos de las intervenciones.

SECRETARIO:
El Facilitador podrá contar con un **Secretario** de considerarlo necesario. El secretario apoyará al facilitador tomando nota de las diversas intervenciones. Se sugiere que el secretario del facilitador sea el secretario técnico de la Comisión.

SECRETARIO RELATOR DE LA MESA TEMÁTICA:
De crearse mesas temáticas debido a la complejidad de temas que abarque una determinada iniciativa legislativa, éstas contarán (cada una) con un **Secretario Relator.** Cada mesa temática estará abocada al análisis de un tema diferente y los secretarios relatores serán los encargados de recoger las opiniones y propuestas expuestas por los participantes en la ficha elaborada para tal fin. Serán los encargados de dar la palabra, moderar el debate, controlar el tiempo de las intervenciones. Asimismo participan en la elaboración del documento de presentación de resultados de la Mesa a su cargo. Se sugiere que el Relator sea uno de los asistentes a la Audiencia y no un funcionario del Congreso.

PANELISTAS O EXPOSITORES:
Los **panelistas o expositores invitados** sólo intervienen como informantes u orientadores durante el tiempo previsto para las exposiciones. Terminado ese período podrán responder a las preguntas que el público les haga. No participan en las mesas o trabajos grupales.

FUNCIONARIOS:
La Comisión podrá también convocar a los **funcionarios de la Administración** que puedan aportar información y elementos de juicio a la iniciativa legislativa que se esté analizando en la Audiencia Pública. Los funcionarios invitados a participar de la Audiencia deberán ceñirse al tiempo que les asigne el facilitador. Es importante evitar que los funcionarios se conviertan en los protagonistas de la Audiencia y que se genere debate abierto entre éstos y los especialistas y/o congresistas o el público participante, por ello, el Facilitador cumple una tarea esencial en el desarrollo de la Audiencia.

Concluidas todas las intervenciones el Presidente procederá a declarar cerrado el Acto de la Audiencia Pública previa entrega de la Ayuda Memoria a todos los asistentes.

Ver en el Anexo 2 la propuesta de Ficha Resumen para el trabajo de la Audiencia asi como el organigrama sugerido del procedimiento completo que debe seguir una Audiencia Pública. A fin de poder comparar la propuesta con la manera como viene funcionado el proceso de celebración de una Audiencia

actualmente, en el anexo 2, se encontrará también el organigrama actual elaborado por la Oficina de Eventos.

5. Seguimiento y Producto Final

¿Cuál es el producto esperado de una Audiencia Pública?
Al finalizar la Audiencia Pública deben presentarse, los siguientes documentos:

- **Ayuda Memoria:** para los participantes
- **Aportes de la Audiencia al Dictamen de la Comisión sobre el proyecto XXX:** para el público en general (este documento deberá ser publicado en la página web del Congreso)

En los casos de audiencias públicas cuyo desarrollo tome varias sesiones, se sugiere la elaboración de una "**Ayuda Memoria**" con el avance y las conclusiones de lo tratado en las diferentes mesas de trabajo o grupos participantes en las sesiones anteriores.
Se sugiere que el ente encargado de la elaboración de la "Ayuda Memoria" sea la Secretaría Técnica de la Comisión convocante.

El documento que contiene los "**Aportes de la Audiencia al Dictamen**" es el más importante de todo el proceso de realización de la Audiencia Pública porque contiene, además de los aportes de la Audiencia, toda la información, análisis y planteamientos ciudadanos de manera detallada y precisa. Se sugiere incorporar este documento como un acápite adicional al texto del Dictamen de la Comisión. Este acápite adicional deberá contener las razones por las que la Comisión decide o no tomar en cuenta los planteamientos de la ciudadanía.

La Comisión Ordinaria Principal es la encargada de la publicación oficial del Dictamen en la web y de dar copia a la Dirección de Comisiones para su incorporación en el Registro de Audiencias Públicas.

¿Quien es el responsable de la entrega del Dictamen?
La Comisión Ordinaria Principal que convocó a la Audiencia.

¿Cuál es la necesidad de contar con un Registro de Audiencias convocadas y celebradas?
Tener información suficiente para poder saber si se han realizado audiencias sobre el mismo proyecto o tema de interés público, de ser así, cuando se hicieron, cómo concluyó el dictamen final y cuál fue el impacto de las propuestas planteadas en la audiencia en el proyecto de ley dictaminado.

Se sugiere que el Registro de Audiencias este a cargo de la Dirección de Comisiones.

En el Anexo 4 sirvase encontrar la ficha modelo para archivar el proceso de la Audiencia.

IV. LEGISLACIÓN EXISTENTE

No existe en el Reglamento del Congreso disposición alguna referida a las Audiencias Públicas como parte del procedimiento legislativo (art.77) y consideramos de vital importancia para la consecución de los fines propuestos en la elaboración de éste documento que se considere su incorporación en el Reglamento del Congreso. En tal caso, el procedimiento correspondiente debe ser detallado en un Reglamento o Guía para las Audiencias Públicas, a fin de evitar interpretaciones confusas.

A la fecha, existe únicamente un "Proyecto de acuerdo de institucionalización de las audiencias cono evento parlamentario" de Julio del 2002 (Anexo 5) que no sólo no ha pasado a ser un acuerdo formal (por ende, no se ha logrado la institucionalización de las Audiencias) sino que tampoco sirve del todo como lineamiento base para la reglamentación posterior en tanto genera confusión en el alcance de las Audiencias Públicas al considerarlas como un "evento" al servicio del parlamentario sin mayor distinción. La institucionalización de las Audiencias Públicas debería formalizarlas como parte del procedimiento legislativo descrito en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de modo que sean claramente distinguidas del resto de "eventos" que realiza el Congreso y que no necesariamente tienen que ver con el proceso legislativo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es importante que se contemple en el Reglamento del Congreso el procedimiento de Audiencias Públicas como una fase del proceso de construcción de una ley. El Reglamento debe establecer el procedimiento de Audiencias Públicas como fase opcional del proceso de elaboración de una ley, sujeto a las reglas, programación, mecanismos, etc., que debe estar contenidos en un Reglamento o Guia Especial para las Audiencias Públicas. Este documento pretende servir como línea de base para la elaboración final de la Guía o Reglamento de Audiencias.

Las propuestas de modificación al Reglamento se encuentran detalladas en el Anexo 6

ANEXO 1

FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA

ARTICULOS	CONSENSO	POSICIONES DE MAYORIA	POSICIONES DE MINORIA	SIN ACUERDO

FICHA DE OBSERVACIONES / PROPUESTAS Y OPINIONES DE LOS PARTICIPANTES

Artículo 1 Inc. 2	Observaciones/propuestas/opiniones
Texto a	
Texto b	

ANEXO 2

Nombre del evento:	Convoca:	Objetivo de la convocatoria:
1. Audiencias Públicas	Comisión Ordinaria Principal	Recabar sugerencias ciudadanas respecto de proyectos de ley y/o resoluciones legislativas que se encuentran en estudio en las Comisiones
2. Foros (presenciales o virtuales)	Grupo Parlamentario (ámbito regional)	Propiciar la participación de los ciudadanos en debates sobre temas de interés
3. Consultas Ciudadanas	Congresistas (individualmente)	Recoger opiniones de la ciudadanía sobre temas de interés para el congresista
4. Taller de Trabajo o Mesa de Discusión	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Discutir y analizar un tema específico con la participación de especialistas en la materia
5. Seminarios	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Tratar temas de interés determinados formando grupos para arribar a conclusiones sobre cada tema tocado
6. Conferencia	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Exposición de una personalidad destacada sobre un tema específico
7. Debate Nacional	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria y Ciudadanos o grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión	Discutir temas de interés local, regional o nacional. El contenido de los debates debe constar en un documento escrito y público.

	ordinaria	
8. Coloquio o Conversatorio	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria y Ciudadanos o grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión ordinaria	Presentar las ponencias de diversos autores alrededor de un tema central que se desarrolla en áreas o sub temas y se realiza durante varios días.
9. Presentación de ante-proyectos de ley (Taller)	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria	Discutir y analizar el contenido del ante proyecto y elaborar un documento para dejar constancia del análisis
10. Homenajes	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Expresar reconocimiento a una persona determinada o institución
11. Conciertos o exposiciones	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria y Ciudadanos o grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión ordinaria	Presentar conjuntos musicales, artículos de industria, arte o ciencia que estimulen el comercio o la cultura.
12. Presentaciones de libros	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria	Presentar un libro y comentarlo si se desea

Fuente: el documento de normatividad de las "Ceremonias y Eventos del Congreso", elaborado por la Oficina de Eventos de la Dirección de Protocolo.

ANEXO 3

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO QUE ACTUALMENTE SE SIGUE PARA CELEBRAR UNA AUDIENCIA PÍBLICA (documento elaborado por la Oficina de Eventos)

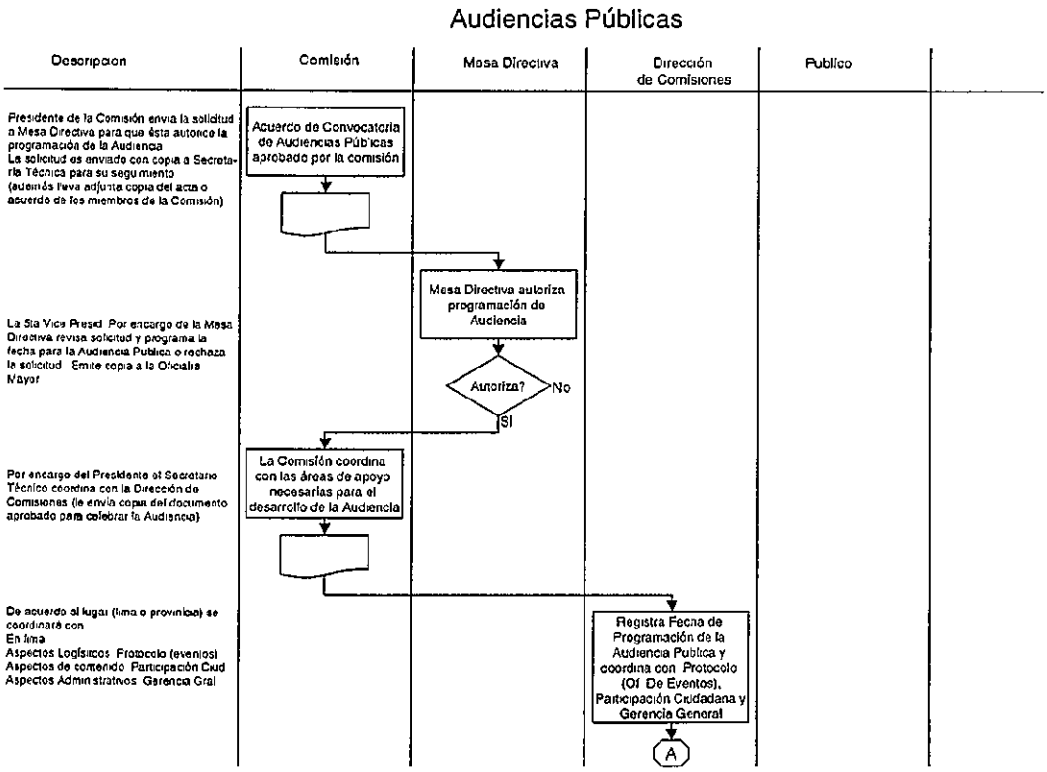
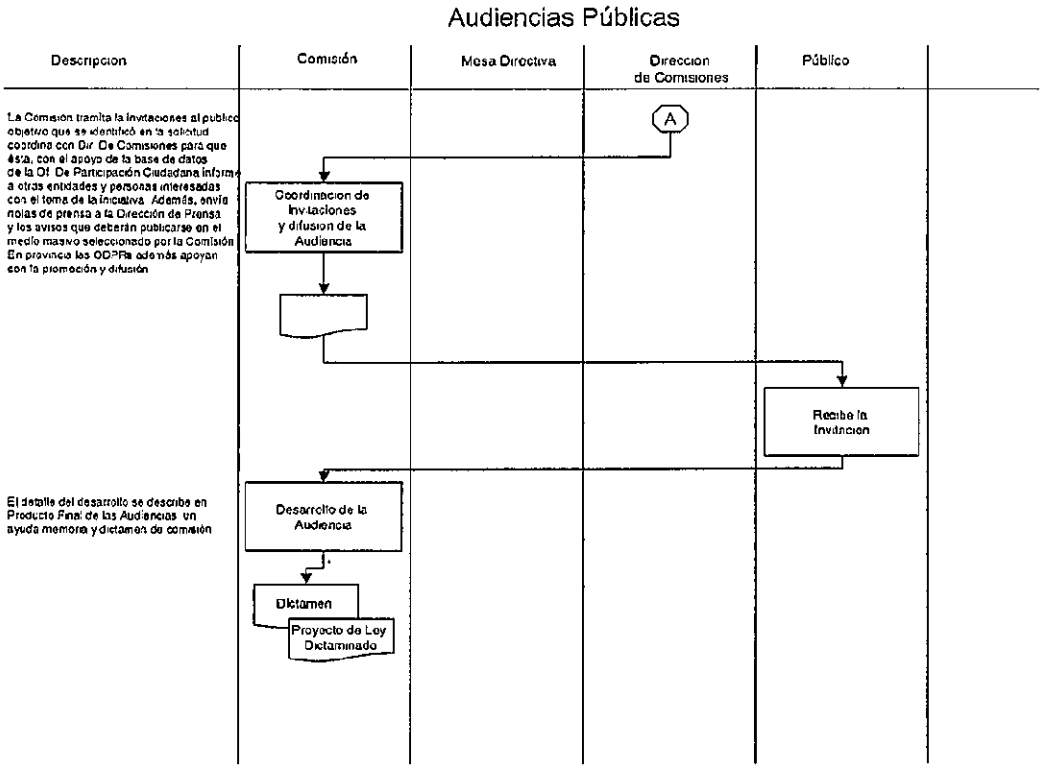


DIAGRAMA DE FLUJO CON LA PROPUESTA DE DESARROLLO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA
(documento elaborado por Lucía Fernández de SUNY-Perú)



ANEXO 4

FORMATO DE SOLICITUD A LA MESA DIRECTIVA PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA AUDIENCIA

Este formato deberá incluir la siguiente información por parte de la Comisión Ordinaria que hace la solicitud y convoca:

- Tema a tratar
- A quien se quiere convocar (público objetivo)
- Para qué se convoca (motivo u objetivo de la Audiencia Pública)
- Cuanta gente se quiere convocar
- Donde se quiere efectuar la Audiencia Pública
- Qué panelistas o expositores se proponen para el tema
- El presupuesto estimado que se requeriría para realizar la Audiencia (el cálculo del presupuesto deberá incluir el monto aproximado que se destinará en la difusión de la Audiencia en algún medio masivo de comunicación –señalar opciones- y a través de afiches)
- Qué se espera de la Audiencia Pública (metas específicas de la Audiencia que se realiza)
- El nombre de los miembros de la Comisión que asistirán a la Audiencia

Se adjuntará a la solicitud de programación, el Acta de la Comisión que contenga la aprobación de la mayoría de los miembros para la convocatoria a la Audiencia Pública. Los congresistas deberán dejar constancia de su aprobación firmando el Acta.

Adjunto al presente Anexo sírvase encontrar el formato que viene utilizando la Oficina de Eventos y la Quinta Vice Presidencia (encargada actual de la programación de los eventos). Asimismo, sírvase encontrar en la página siguiente una propuesta similar de formato de solicitud elaborada con el propósito de ajustar la existente a los cambios sugeridos en este documento.

AUDIENCIAS PÚBLICAS
SOLICITUD DE PROGRAMACION

SOLICITUD N° _____
(esto es llenado por la Mesa Directiva)

La COMISIÓN ORDINARIA de:_____**solicita la autorización de la Mesa Directiva para la programación y desarrollo de una Audiencia Pública.**

_____

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA que se quiere estudiar y analizar en la Audiencia es_____
_____
_____ **y comprende los siguientes temas:**

2. EL PÚBLICO OBJETIVO identificado por la Comisión convocante es el siguiente:
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

3. El Motivo de la Convocatoria es el siguiente:

4. **El número estimado de asistentes** _____

5. **El lugar donde se desea celebrar la Audiencia es (precisar lima o provincia)**_____**y la fecha estimada de su celebración es**_____

6. **Los panelistas o expositores sugeridos son: (indicar sus cargos)**
   1._____
   2._____
   3._____

7. **El presupuesto estimado asciende a** _____ **(incluir el monto aproximado que se destinará a la difusión de la Audiencia en** _____**(medio masivo de comunicación) y/o elaboración de afiches.**
   (Favor adjuntar presupuesto)

8. **Los miembros de la Comisión que participarán y/o asistiran a la Audiencia son:** (es requisito indispensable que exista quórum para que la Audiencia pueda llevarse a cabo)
   1._____8._____
   2._____9._____
   3._____10._____
   4._____11._____
   5._____
   12._____6._____
   13._____

9. La finalidad que se persigue con la realización de la Audiencia es:

Anexo 5

AUDIENCIAS PÚBLICAS
MODELO DE FICHA RESUMEN PARA ARCHIVO

1. **SOLICITUD N° _____**

2. **INICIATIVA LEGISLATIVA:**

   A. **PROYECTO DE LEY _____**
   B. **RESOLUCIÓN LEGISLATIVA _____**
   C. **OTRA INICIATIVA LEGISLATIVA _____**

3. **MATERIAS O TEMAS TRATADOS EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA ANALIZADA:**

4. **FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA**

ARTICULOS	CONSENSO	POSICIONES DE MAYORIA	POSICIONES DE MINORIA	SIN ACUERDO

5. **RESUMEN DEL DICTAMEN EN LA SECCIÓN REFERIDA A LOS APORTES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA**

SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

PORQUE_____

_____

_____

_____

NO SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

PORQUE_____

_____

_____

_____

6. CONCLUSIONES

7. EL DICTAMEN QUE CONTIENE EL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA FUE APROBRADO_____ DESAPROBADO _____ POR EL PLENO DEL CONGRESO.

OBSERVACIONES:

ANEXO 6

PROYECTO DE ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS COMO EVENTO PARLAMENTARIO

ANEXO 7

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

La incorporación de las Audiencias al procedimiento legislativo significa la modificación de algunos artículos del Reglamento del Congreso que deberán seguir el trámite de modificación a través de una Resolución Legislativa (aprobación por el Pleno):

1. Incluir a las Audiencias Públicas como una fase opcional del procedimiento legislativo descrito en el artículo 73° del Reglamento.

2. Incorporar la opción de celebrar Audiencias como parte del procedimiento legislativo a los artículos:
   77° (Envío a comisiones y estudio)
   78° (Debate y aprobación) la modificación en este artículo estaría referida a la necesidad de incluir en el contenido del dictamen un acápite sobre Audiencias Públicas que sería llenado sólo en caso de celebrarse una durante el debate y estudio de la iniciativa legislativa que da lugar al dictamen.

3. Tendría que incluirse en el segundo párrafo del artículo 36° del Reglamento referido al "Plan de Trabajo" de las comisiones la necesidad de señalar en el mismo las posibles Audiencias Públicas programables en el ejercicio legislativo.

Congreso de la República

PROYECTO DE ACUERDO DE MESA

Desactivación de las Oficinas Desconcetradas de Participación Ciudadana del Congreso de la República.

Vista la propuesta del Director de Participación Ciudadana;

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República, como parte de las medidas de austeridad adoptadas para el ejercicio fiscal del 2004, para la reducción y optimización de recursos del presupuesto institucional, ha decidido desactivar las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana, ubicadas en los diferentes departamentos a nivel nacional;

Que es necesario que los señores Congresistas continúen desarrollando sus deberes de comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales; atendiendo las denuncias de la población; fiscalizando a las autoridades; contribuyendo a mediar entre los ciudadanos y organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, entre otras dispuestas en el inciso f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República;

Que para el cumplimiento de dichos deberes, los señores Congresistas requieren arrendar oficinas en sus circunscripciones, así como del apoyo logístico necesario para el desarrollo de dichas labores; de conformidad con lo dispuesto en el inciso f) del artículo 22° del Reglamento del Congreso;

Que es conveniente disponer las medidas pertinentes a fin de reasignar los bienes muebles adquiridos para las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana, en vista de la decisión de desactivarlas;

Contando con la opinión favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, emitida mediante Informe N° 263-2003-OPP-GG/CR,

SE ACORDÓ:

Aprobar las siguientes medidas relacionadas con las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana:

1. Desactivar, a partir del 1 de enero de 2004, las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana.

   Garantizar la disposición de los recursos necesarios para que los señores Congresistas que tenían despacho en las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana continúen, a su elección, contando con oficinas individuales o colectivas en sus circunscripciones de origen, para cumplir estrictamente sus deberes funcionales, que signifiquen un gasto no mayor de S/. 715,00 por Congresista, para ser aplicados en el arrendamiento de local o en los gastos conexos correspondientes para el funcionamiento de la oficina, con cargo de rendir cuenta documentada sobre el uso de los recursos asignados.

2. Autorizar al Gerente General para comunicar, respecto de los inmuebles de las Oficinas Desconcetradas, la no renovación de los contratos o resolución de los mismos al 31 de diciembre de 2003; de conformidad con lo establecido en los contratos correspondientes, en el Código Civil y/o en el numeral 3 del artículo 119° del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

3. No renovar, a partir del 1 de enero de 2004, los contratos de trabajo celebrados con los administradores de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana.

4. La Dirección de Participación Ciudadana se encargará del acervo documentario de las Oficinas Desconcetradas.

5. Los bienes asignados a los despachos parlamentarios de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana desactivadas, serán reasignados a las oficinas que instalen los Congresistas en su circunscripción electoral para el cumplimiento de sus deberes; con acuerdo de la Mesa Directiva.

   El Congresista está en la obligación de cuidar y mantener los bienes que se le asignen para la oficina que instale en su circunscripción electoral; de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República.

6. Al término del mandato parlamentario, y para proceder al pago de la Compensación por Tiempo de Servicios o algún otro concepto autorizado por la institución con ocasión de la expiración del periodo parlamentario, el Congresista deberá acreditar la devolución a la Gerencia General de todos los bienes que le fueran entregados para su oficina en su circunscripción electoral, en el mismo estado que los recibieron, salvo el desgaste por el uso normal.

Guía de atención al Ciudadano

www.congreso.gob.pe/dpc/guia/index.htm

Los Beneficios de la Guía son ...

- Una mejora en la prestación de servicios y en la calidad de atención al ciudadano.
- Se promueve y difunde los roles y funciones del Congreso y de los congresistas facilitando la información correspondiente a la ciudadanía.
- Se atienden las consultas ciudadanas.
- Se facilita el acceso a la información relativa al Congreso y la información que, a pesar de no corresponder al Congreso, es constantemente solicitada por los ciudadanos al mismo.
- Se difunde información básica relativa a las instituciones de la Administración Pública promoviendo la eficiencia del sector público.

Guia de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

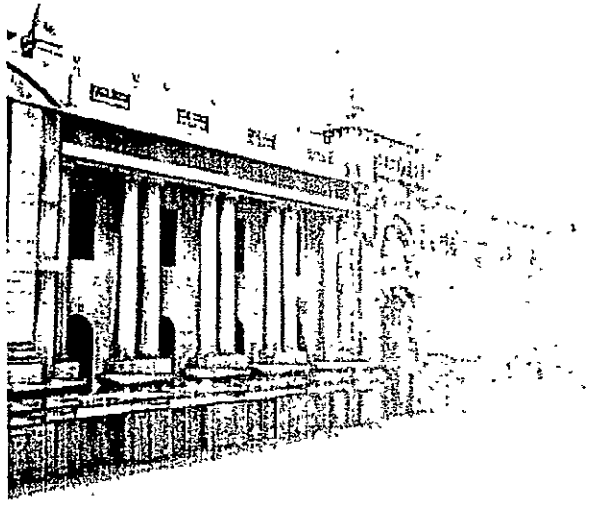
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http //www congreso gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/index htm Vínculos

Congreso de la República del Perú

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



Servicios del Congreso

Servicios del Estado

Participacion en el Estado

Directorio del Estado

Programa desarrollado por la Dirección de Participación Ciudadana - 2003

Internet

Inicio MS.. 5 G.. Micr.. Gui... Ban.. Fw . Micr.. 01.24 p m

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

SECCION 1 : SERVICIOS DEL CONGRESO

Guía de Atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia

Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/index.htm

Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

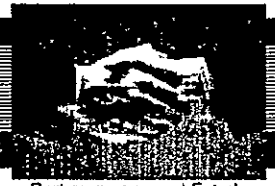
Congreso de la República del Perú

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Servicios del Congreso
Servicios que presta el Congreso de la República dirigidos a la ciudadanía

Servicios del Congreso

Servicios del Estado



Participación en el Estado

Directorio del Estado

Programa desarrollado por la Dirección de Participación Ciudadana.- 2003

http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm

Internet

Inicio

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm Vínculos

Guía de atención al ciudadano

Servicios del Congreso

- Actividades
- Pedidos
- Opiniones
- Foros ciudadanos
- Foros legislativos
- "PVP... informa"
- Cursos a distancia
- Capacitación
- Visita al Congreso
- Visitas al Museo
- Cabinas
- Biblioteca
- Publicaciones
- Información varia

ACTIVIDADES

Objeto:

Hacer accesible a los ciudadanos de todo el país los mecanismos y servicios desarrollados por la Dirección de Participación Ciudadana del Congreso de la República

Descripción y Contenido:

La Dirección de Participación Ciudadana desarrolla actividades presenciales de cobertura nacional como Ferias Itinerantes "El Congreso cerca de ti", Talleres de Capacitación, y de redes de colaboración institucionales y personales, además difunde los mecanismos y servicios de participación ciudadana.

Requisitos y acceso:

El programa de actividades descentralizadas de la Dirección de Participación Ciudadana, es susceptible de modificaciones para atender los requerimientos de sectores organizados de la ciudadanía que lo soliciten, dentro de la disponibilidad de recursos humanos y presupuestales. Estos requerimientos pueden hacerse vía telefónica al 311 7705 o por correo electrónico a: dpc@congreso.gob.pe

Horario de atención:

De 09:00 al 17:00 horas de lunes a viernes

Responsable:

Departamento de Coordinación de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana Huallaga 364, 2do piso, de lunes a viernes de 09 30 a 17 00. Teléfono 311 7846

Internet

Inicio MS... 5. G. Micr Gui... Ban... Fw ... Micr... 01:31 p.m.

Guía de atención al ciudadano

PVP - SISTEMA DE PEDIDOS

Objeto:

Permitir que los ciudadanos ejerzan el derecho constitucional de petición en el Congreso de la República.

Descripción y Contenido:

Sistema virtual a través del cual, personas o instituciones pueden formular los pedidosque deseen (ya sea en forma de solicitudes, memoriales, denuncias o sugerencias legislativas).
Los pedidos se tramitan vía el Parlamento Virtual Peruano y éste los deriva a la instancia que corresponda congresistas, comisiones o al servicio parlamentario.
Los ciudadanos pueden hacer el seguimiento del avance de los pedidos formulados, a dónde fueron remitidos, cuándo se contestaron y el tenor de la respuesta

Requisitos y acceso:

- Ingresar el Nro del Documento de identidad,
- La Razón Social, en el caso de instituciones, y
- Llenar el formato de pedidos en
  http://200.37.159.14/sicr/parciudadana/requerim.nsf/pedidoscomisiones

Horario de atención:

Las 24 horas del día
Para mayor información o consultas contáctenos en pvp@congreso.gob.pe ó en el Teléfono 311-7733

Responsable:

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda
Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia
Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm
Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

Guía de atención al ciudadano

PVP - OPINIÓN SOBRE PROYECTOS DE LEY

Objeto:

Permitir la contribución del público interesado en el debate de los proyectos de ley que se estudian en las Comisiones Ordinarias.

Descripción y Contenido:

Sistema virtual a través del cual personas o instituciones pueden opinar sobre los proyectos de ley presentados en el Congreso Las opiniones son remitidas por el Parlamento Virtual Peruano al Congresista o a la Comisión correspondiente.

Requisitos y acceso:

- Ingresar el Nro. de Documento de identificación o Razón Social, en el caso de instituciones,
- Llenar el formato de opinión en www.congreso.gob.pe/pvp.htm haciendo referencia al número del Proyecto de Ley comentado

Horario de atención:

Las 24 horas del día
Consultas al pvp@congreso.gob.pe ó en el Teléfono. 311-7733

Responsable:

Departamento de Iniciativas Ciudadanas. Telf. 311-7733 Jr. Huallaga 364, 2do piso De lunes a viernes entre 09.00 y 17:00

Internet
Inicio

Guía de Atención al Ciudadano - Microsoft Internet Explorer
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda
Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia
http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm
Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

Guía de atención al ciudadano

PVP - FORO DE DEBATE CIUDADANO

Objeto:

Proporcionar un espacio virtual en el que los ciudadanos puedan generar un debate con otros ciudadanos sobre temas de interés público

Descripción y Contenido:

Mecanismo virtual interactivo por el que cualquier ciudadano puede plantear temas sobre la realidad nacional e internacional para el debate público en el Portal del Congreso. El debate está activo en el portal mientras el tema concite interés El público puede acceder a debates anteriores en el archivo correspondiente
El Parlamento Virtual Peruano es el encargado de velar por el desarrollo de los debates y por que se guarde debido respeto a las personas e instituciones

Requisitos y acceso:

- Ingresar datos personales (DNI),
- Razón Social, en el caso de instituciones,
- Llenar el formato en www.congreso gob pe/pvp.htm

Horario de atención:

Las 24 horas del día
Efectuar consultas en pvp@congreso gob pe ó en el Teléfono 311-7733

Responsable:

Departamento de Iniciativas Ciudadanas, Telf. 311-7733, Jr. Huallaga 364, 2do piso. De lunes a

Listo
Internet

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda
Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia
Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm Ir
Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

Guía de atención al ciudadano

PVP - FORO DE CONSULTA LEGISLATIVA

Objeto:

Disponer de un espacio virtual desde el cual las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República puedan convocar a especialistas, o a los ciudadanos en general, a que continbuyan en el debate de algunos temas de proyectos de ley en discusión.

Descripción y Contenido:

Sistema virtual interactivo por el que las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República pueden convocar a una consulta pública a especialistas, o a los ciudadanos en general, sobre temas específicos para recabar su opinión y enriquecer el debate de los proyectos de ley
Incluye una metodología para ir agrupando las intervenciones a favor, en contra o alternativas, respecto de la propuesta inicial, de modo que facilita llegar a propuestas útiles al legislador. Los participantes pueden seguir las distintas intervenciones y opinar sobre las mismas El debate se mantiene el tiempo que establece la Comisión, pero siempre es posible acceder a los archivos del mismo

Requisitos y acceso:

- Ingresar el Nro del Documento de identificación y Razón Social, en el caso de instituciones
- Llenar el formato en www.congreso gob pe/pvp htm

Horario de atención:

Las 24 horas del día
Efectuar consultas en pvp@congreso gob pe

Responsable:

Internet
Listo

Guía de atención al ciudadano

Actividades
Pedidos
Opiniones
Foros ciudadanos
Foros legislativos
"PVP... informa"
Cursos a distancia
Capacitación
Visita al Congreso
Visitas al Museo
Cabinas
Biblioteca
Publicaciones
Información varia

PVP... INFORMA

Objeto:

Informar a los ciudadanos sobre las actividades legislativas diarias del Congreso de la República

Descripción y Contenido:

Boletín virtual gratuito que llega al correo electrónico de los ciudadanos suscritos de lunes a viernes
El servicio se brinda desde la suscripción hasta la desafiliación
Contiene la Síntesis Informativa de los Diarios del día, la relación de Proyectos de Ley presentados el día anterior y el acceso al total de los Proyectos de Ley, las Agendas de los distintos órganos del Congreso, los Dictámenes de los Proyectos de Ley, los Proyectos de Ley aprobados y el acceso a los portales de los servicios del Congreso

Requisitos y acceso:

- Inscribirse en el Parlamento Virtual Peruano (P V P)
- Ingresar el Nr de Documento de identidad y/o Razón Social, en el caso de instituciones

Horario de atención:

Las 24 horas del día
Efectuar consultas en pvp@congreso.gob.pe ó en el Teléfono 311-7733

Responsable:

Departamento de Iniciativas Ciudadanas. Telf 311-7733 Jr Huallaga 364, 2do piso De lunes a viernes entre 09:00 y 17 00.

Guía de atención al ciudadano

Actividades
Pedidos
Opiniones
Foros ciudadanos
Foros legislativos
"PVP... informa"
Cursos a distancia
Capacitación
Visita al Congreso
Visitas al Museo
Cabinas
Biblioteca
Publicaciones
Información varia

CURSOS A DISTANCIA "CIUDADANIA Y POLÍTICA"

Objeto:

Contribuir a la cultura cívica de los ciudadanos para el mejor ejercicio de sus deberes y derechos, así como un mejor conocimiento de sus instituciones, mediante cursos por Internet, coadyuvando a una participación ciudadana más calificada

Descripción y Contenido:

Son cursos autónomos, virtuales y gratuitos, a los que pueden acceder los ciudadanos que hayan cursado el 5to año de secundaria a se encuentren cursándolo Los cursos pueden llevarse en el orden y en el tiempo preferidos por el alumno Están dividido en lecciones, cada una de ellas con un cuestionario que debe ser contestado, y tener una aprobación no menor del 70% La aprobación de cada curso da derecho a una constancia. (En promedio, cada lección puede tomar una semana y el curso un mes). Los cursos que actualmente se brindan son

- Congreso: Organización y Funciones
- Procedimientos Parlamentarios
- Democracia: Principios y Procedimientos
- Gobierno: Relaciones Parlamento – Ejecutivo

Requisitos y acceso:

- Ingresar el Nro. del Documento de identidad, o datos personales para menores de 18 años
- Llenar el formato en. http //www congreso gob pe/dpc/cursos/

Horario de atención:

Las 24 horas del día

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda
Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia
Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm Ir
Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

Guía de atención al ciudadano

TALLERES Y CHARLAS DE CAPACITACIÓN

Objeto:

Contribuir a la cultura cívica de los ciudadanos para el mejor ejercicio de sus deberes y derechos y un mejor conocimiento de sus instituciones, mediante talleres y charlas presenciales de capacitación, coadyuvando a una participación ciudadana más calificada

Descripción y Contenido:

Los Talleres son reuniones participativas, de 30 a 60 personas, de uno o dos días de duración, en que se enseña una técnica útil a efecto del objeto indicado Están sujetos a programación de acuerdo a objetivos y públicos específicos Pueden ser solicitados por ciudadanos interesados Dan derecho a un certificado. La acumulación de cuatro certificados de distintos talleres da derecho a diploma otorgado por el Congreso de la República. Los talleres actualmente disponibles son:

- Congreso: Organización y Funciones
- Procedimientos Parlamentarios
- Democracia Principios y Procedimientos
- Gobierno Relaciones Parlamento – Ejecutivo
- Conociendo el Congreso
- Procedimiento Legislativo
- Portal del Congreso
- Liderazgo

Las Charlas son exposiciones sobre un tema específico brindadas de acuerdo a programación o a solicitud. Ambas actividades son gratuitas

Requisitos y acceso:

Listo Internet

Guía de atención al ciudadano

VISITAS AL PALACIO LEGISLATIVO

Objeto:

Facilitar el acceso gratuito y guiado de los ciudadanos a los principales ambientes del Palacio Legislativo, sus más importantes aspectos históricos y al funcionamiento básico del Poder Legislativo

Descripción y Contenido:

El Programa de Visitas Guiadas "El Congreso abre sus Puertas", se inicia por la puerta de ingreso del Jr. Andahuylas. Se reúne al grupo de visitantes en la plazuela José Faustino Sánchez Carrión y se muestran generalmente, la Sala Javier de Luna Pizarro, el Hall de los Pasos Perdidos, el Hemiciclo de Sesiones, el Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea y la Cripta del Soldado Desconocido. Entre los días viernes y lunes, está abierto a todo el público, de martes a jueves el ingreso está restringido a personas mayores de 15 años. Las visitas pueden hacerse de manera individual o en grupo. El recorrido dura aproximadamente una hora. La visita puede ser en español o en inglés si se solicita. Está permitido el ingreso de cámaras fotográficas y filmadoras
De solicitarse con anticipación, los fines de semana puede completarse la visita con una Charla explicativa sobre el funcionamiento del Congreso En la visita no es posible entrevistarse con los congresistas

Requisitos y acceso:

- Llenar el formato en www.congreso.gob.pe/dpc/visitas/
- Los grupos deben proporcionar los siguientes datos: Nombre de la institución, cantidad y relación de visitantes, nombre y apellido del coordinador, teléfono y día y hora en que se desea hacer la visita

Horario de atención:

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda
Atrás Búsqueda Favoritos Multimedia
Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/servicios-ciudadania/servicios.htm Ir
Buscar Entrar Yahoo! Correo Yahoo! Mi Yahoo! Directorio web Móviles Noticias

Guía de atención al ciudadano

VISITAS AL MUSEO DE LA INQUISICIÓN

Objeto:

Hacer accesible a todos los ciudadanos, en forma gratuita, los principales ambientes del Museo de la Inquisición y del Congreso.

Descripción y Contenido:

Se recorre las instalaciones del Museo, ubicado donde funcionó el Tribunal de la Santa Inquisición en la época de la Colonia que posteriormente paso a ser del Congreso de la República. La visita dura aproximadamente una hora, cuenta con guias que hablan español, inglés, francés, italiano, portugués y alemán
El Museo cuenta con una cafetería que hace más agradable la visita

Requisitos y acceso:

- Las reservaciones pueden hacerse al telefax 311 7801 y 311 7777 Anexo 2911 o por correo electrónico museo@congreso.gob.pe
- O personalmente en el local del Museo, Jr. Junín N° 548

Horario de atención:

Atiende al público todos los días de la semana en horario corrido de 09 00 a 18:00 horas.

Responsable:

Departamento de Museo de la Inquisición y del Congreso, Jr Junín N° 548, el teléfono 311 7777. Anexo 2911

Internet
Inicio

Guía de atención al ciudadano

Servicios del Congreso

- Actividades
- Pedidos
- Opiniones
- Foros ciudadanos
- Foros legislativos
- "PVP... informa"
- Cursos a distancia
- Capacitación
- Visita al Congreso
- Visitas al Museo
- Cabinas
- Biblioteca
- Publicaciones
- Información varia

CABINAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Objeto:

Facilitar al público en general el acceso gratuito a los portales de Participación Ciudadana, del Congreso y del Estado Peruano.

Descripción y Contenido:

Las Cabinas de Participación Ciudadana son un medio para acceder a mecanismos y servicios virtuales como: el Sistema de Pedidos, opinar sobre los proyectos de ley, intervenir en los Foros Virtuales, la suscripción al "PVP .. informa", recibir los Cursos a Distancia y a los otros servicios virtuales del Congreso. Además te permiten acceder al Portal del Congreso y al del Estado Peruano. El acceso es por una hora, prorrogable si no hubiese usuarios en espera.

Requisitos y acceso:

- Hacer la reserva en : http://www.congreso.gob.pe/dpc/cabinas/cabinas-publicas.htm, al teléfono 311 7777 Anexo 4006, al correo acabinas@congreso.gob.pe, o también personalmente en Jr. Junín 330, primer piso.

Horario de atención:

De 09:00 al 17:00 horas de lunes a viernes

Responsable:

Departamento de Iniciativas Ciudadanas. Jr. Huallaga 364, 2do piso. De lunes a viernes de 09:00 a 17:00. Teléfono 311 7733

Guía de atención al ciudadano

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

Objeto:

Poner al alcance del público en general los servicios que brinda la Biblioteca del Congreso de la República, en el propio local del Congreso.

Descripción y Contenido:

La Biblioteca del Congreso de la República reúne, procesa y difunde materiales y servicios que facilitan el acceso a la información relevante para la toma de decisiones referidas al estudio y/o elaboración de proposiciones legislativas, de acuerdo a las necesidades específicas de cada tipo de usuario Especialmente orientada a las necesidades de los congresistas y funcionarios del Congreso, brinda también atención al público Los libros no pueden ser dados en préstamo a los usuarios externos Los servicios que brinda son los de

- Referencia y consulta,
- Colección General
- Colección de investigación y joyas bibliográficas
- Colección del Diario de Debates
- Hemeroteca
- Centro de información electrónica

Requisitos y acceso:

- Hacer la reserva e inscribirse en : www.congreso.gob.pe/biblio/inicioevalua.htm, al teléfono 311 7777 Anexo 2810 - 2811 y 281-2, al fax 311-7528, al correobiblio@congreso.gob.pe, o también personalmente, por la puerta posterior del Palacio Legislativo, Jr Andahuaylas cuadra 4.
- Presentar un documento de identidad

Guía de atención al ciudadano

Actividades
Pedidos
Opiniones
Foros ciudadanos
Foros legislativos
"PVP... informa"
Cursos a distancia
Capacitación
Visita al Congreso
Visitas al Museo
Cabinas
Biblioteca
Publicaciones
Información varia

PUBLICACIONES DEL CONGRESO

Objeto:

Poner al alcance del público en general los libros y los trabajos de investigación sobre el Parlamento y temas de cultura general que edita el Fondo Editorial del Congreso

Descripción y Contenido:

El Fondo Editorial ha desarrollado una intensa actividad editorial, la misma que se agrupa en las siguientes series:

- La Inquisición en el Perú
- Visiones del Perú
- El Congreso Documentos Parlamentarios
- Ediciones Conmemorativas

Requisitos y acceso:

Las publicaciones pueden ser adquiridas en el Fondo Editorial, Jr Huallaga 364, 2do piso Consultar títulos en www.congreso.gob.pe/museo-mm/ventas/libros1.htm , al correo fondoeditorial@congreso.gob.pe o al teléfono 311-7846

Horario de atención:

De 09:30 al 17:00 horas de lunes a viernes

Responsable:

Guía de atención al ciudadano

Servicios del Congreso

- Actividades
- Pedidos
- Opiniones
- Foros ciudadanos
- Foros legislativos
- "PVP... informa"
- Cursos a distancia
- Capacitación
- Visita al Congreso
- Visitas al Museo
- Cabinas
- Biblioteca
- Publicaciones
- Información varia

INFORMACIONES VARIAS

Objeto:

Brindar información sobre los procedimientos administrativos y legislativos que sean de interés al público del Congreso de la República.

Descripción y Contenido:

Brindar información sobre las áreas legislativa y administrativa de interés del público. La información solicitada se entrega luego de tres días hábiles de requenda.
Área legislativa

- Información sobre el proceso de elaboración de una ley, los Proyectos de Ley, las Resoluciones Legislativas, los Dictámenes o las Mociones de Orden del Día.
- Las transcripciones y publicaciones de las sesiones públicas de la Organización Parlamentaria.
- La obtención de documentos oficiales sobre Acuerdos de Mesa y Consejo Directivo, Resoluciones de Presidencia y Oficialía Mayor.
- Atención de documentos e información prevista en la ley N° 27806, por la Oficialía Mayor
  Área administrativa
- Contratación de bienes y servicios
- Personal
- Presupuesto

Requisitos y acceso:

El ciudadano o la institución que solicite información o documentos debe hacerlo por escrito ante la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, si se trata del área legislativa; o ante el Gerente General del Congreso de la República, si se trata de documentos administrativos. El pedido debe ser preciso, adjuntar copia de su DNI, autenticada por el fedatario del Congreso de la República, y el recibo de pago de los derechos, realizado en la Tesorería del Congreso (S/.0 10 por hoja en documentos mayores a 10 páginas) La información también puede ser solicitada en diskette (S/ 3.00), en CD (S/. 5 00), en cinta de audio (S/ 4.00), o en cinta VHS (S/ 8.00)

Guia de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

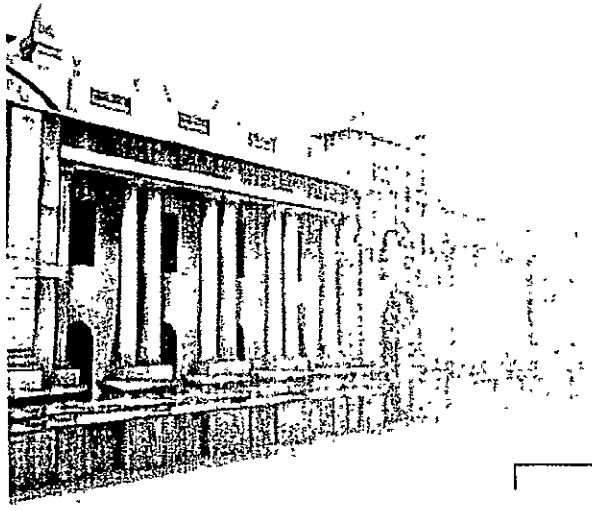
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http //www.congreso gob pe/dpc/atencion-ciudadana2/index htm Vínculos »

Congreso de la República del Perú

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



Servicios del Estado
Servicios frecuentemente solicitados al Congreso y que no corresponden resolver al mismo

Servicios del Congreso

Servicios del Estado

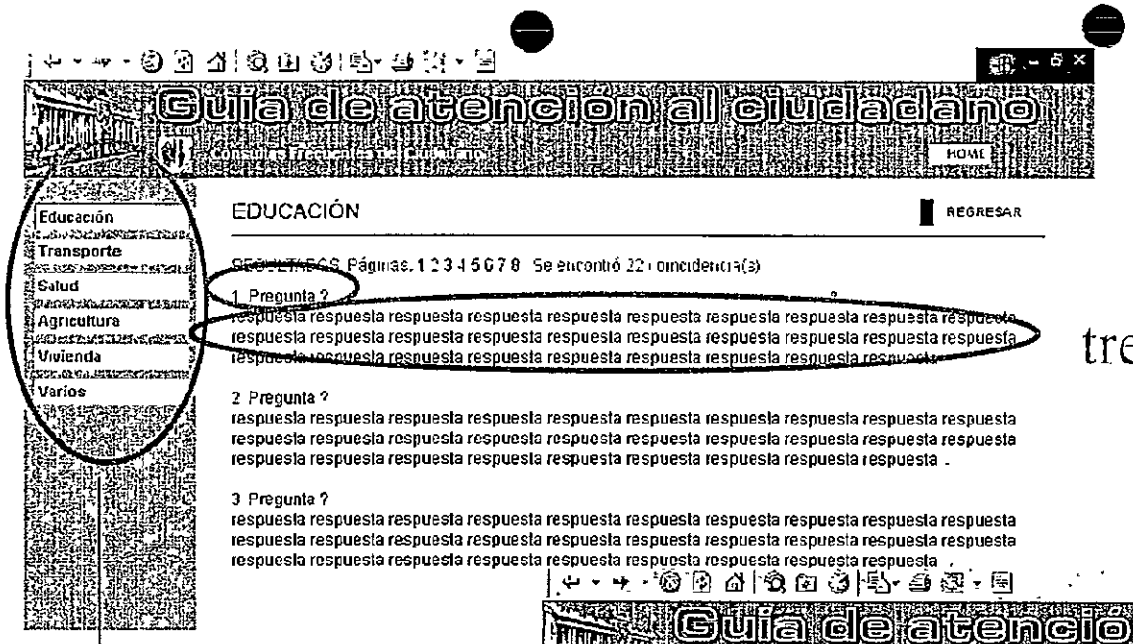
Participacion en el Estado

Directono del Estado

Programa desarrollado por la Dirección de Participación Ciudadana - 2003

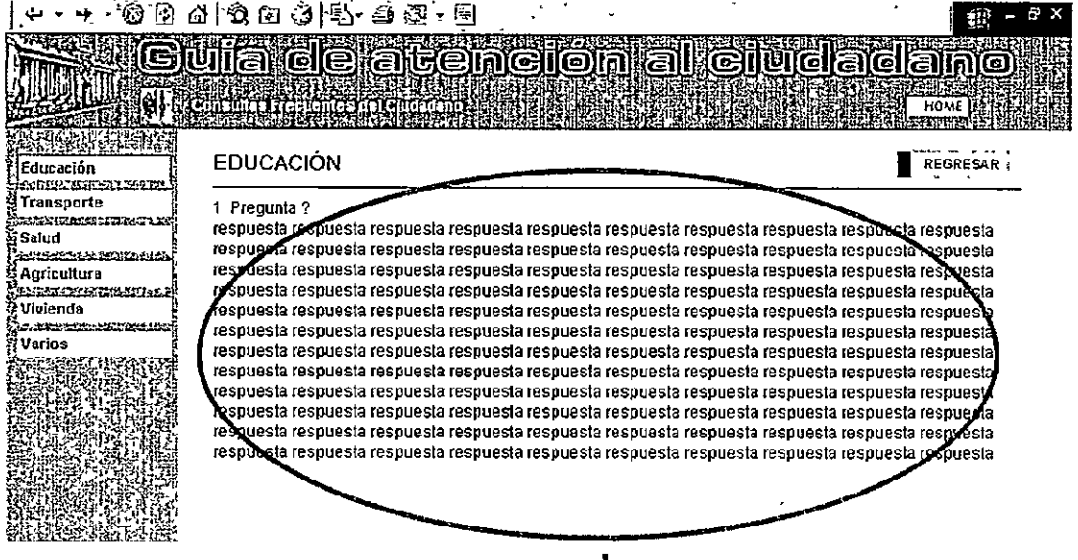
http://www.congreso gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/ Internet

Inicio MSN Messenger 5. Guia de Atenc Microsoft Power Guia de aten... ES 01.13 p m



tres primeras líneas de la respuesta

sectores



respuesta detallada

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

SECCION 3 : PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO

Guia de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

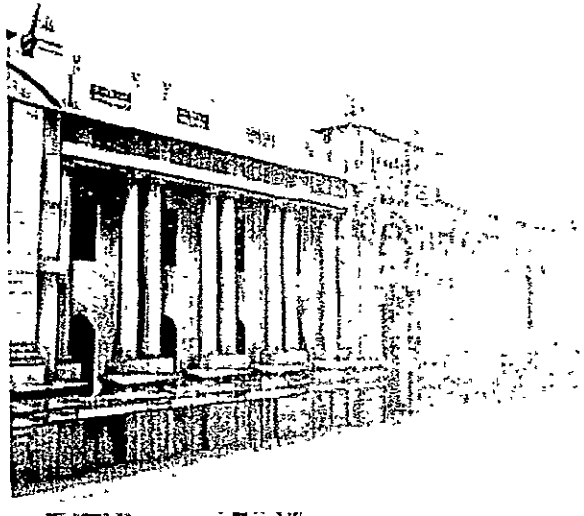
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/index.htm Vínculos »

Congreso de la República del Perú

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



Participación en el Estado
Instituciones de la Administración pública que promueven la participación ciudadana

Servicios del Congreso

Servicios del Estado

Participación en el Estado

Directorio del Estado

Programa desarrollado por la Dirección de Participación Ciudadana - 2003

http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/ Internet

Inicio MS 5 G Micr.. Gui... Ban.. Fw Micr.. ES 01:34 p.m.

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

SECCION 4 : DIRECTORIO DEL ESTADO

Guía de atención al ciudadano - Microsoft Internet Explorer

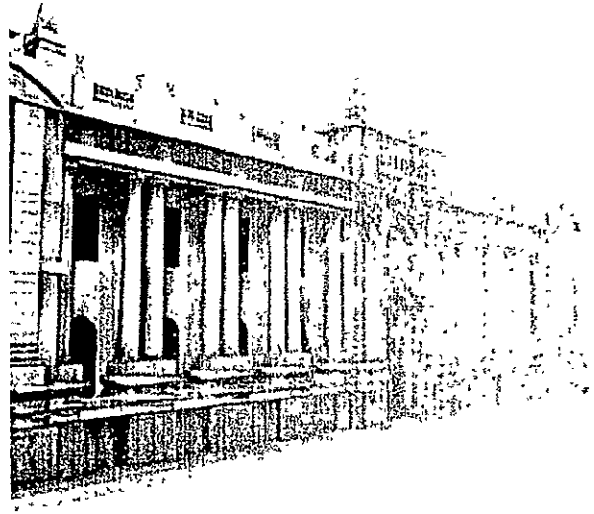
Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Atrás Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/index.htm Vínculos

Congreso de la República del Perú

GUÍA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



Directorio del Estado
Del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales

Servicios del Congreso

Servicios del Estado

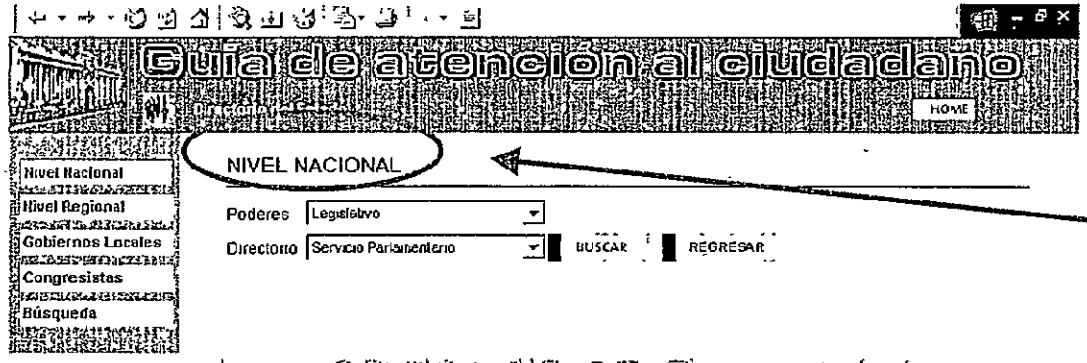
Participación en el Estado

Directorio del Estado

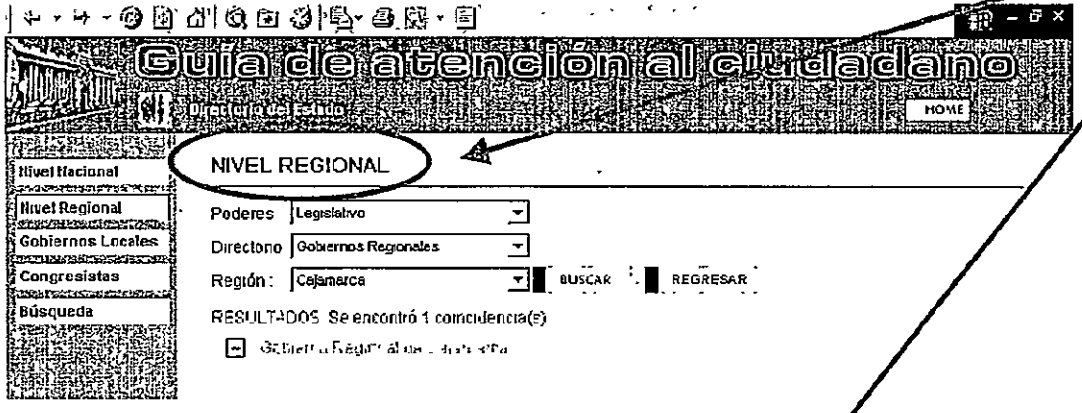
Programa desarrollado por la Dirección de Participación Ciudadana - 2003

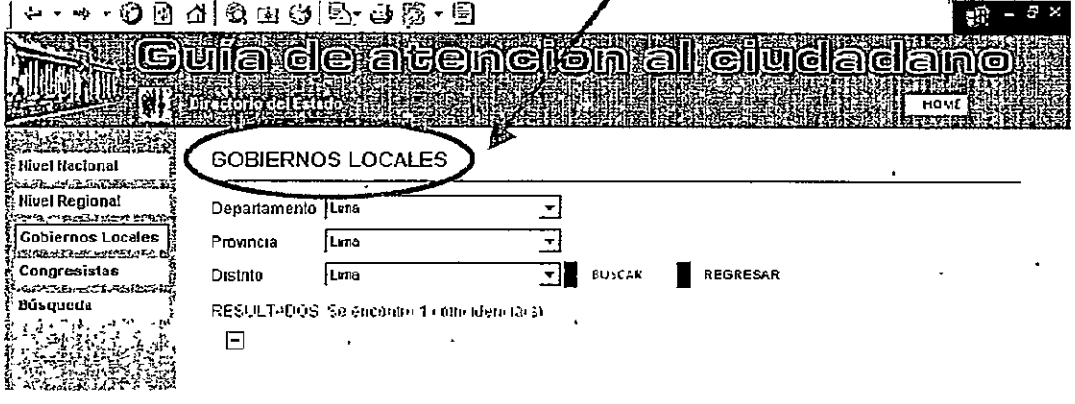
http://www.congreso.gob.pe/dpc/atencion-ciudadana2/ Internet

Inicio MS 5 G... Micr Guì... Ban... Fw Micr ES 01:35 p.m.



directorios





Congreso de la República

Carta N°030-GTI/GG/CR

17 DIC. 2003
STATE UNIVERSITY OF NEW YORK
Lima - Perú

17 de diciembre de 2003

Señores
STATE UNIVERSITY OF NEW YORK
Lima-Perú

Att.: Srta. Directora Margarita R. Seminario

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirle la presente con la finalidad de confirmarle el compromiso del Congreso de la República de continuar hasta su culminación las actividades de desarrollo e implementación de los siguientes sistemas.

- Guía de Atención del Ciudadano
- Sistema de Pedidos de Información

Para ello, el Congreso de la República, por instrucciones de la Alta Dirección, contratará a tres analistas/programadores hasta el día 30 de enero de 2004, lo que permitirá la entrega de los citados sistemas al personal técnico de esta gerencia, que se encuentra actualmente de vacaciones.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente.

Héctor Gordillo Fernández
Gerente de Tecnologías de Información
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

C.c.: Gerencia General
Sr. Luis Gonzalez Norris

amm

Margarita R. Seminario

De: "Brager, Stephen" <sbrager@usaid.gov>
Para: "Margarita R. Seminario" <mseminario@sunyperu.org>
Enviado: lunes, 11 de agosto de 2003 11:45 AM
Asunto: RE: Orientation .. PLEASE REVIEW

Yes, it is a green light. Go ahead.

smb
-----Original Message-----
From: Margarita R. Seminario [mailto:mseminario@sunyperu.org]
Sent: Monday, August 11, 2003 11:35 AM
To: Brager, Stephen
Subject: Re: Orientation .. PLEASE REVIEW

Thanks for the feedback.
Is this a "green light" – deliberable in place (design of an orientation program for MPs & staff)).
Please confirm.
Thxx

---- Original Message ----
From: Brager, Stephen
To: Margarita R. Seminario
Sent: Monday, August 11, 2003 8:22 AM
Subject: RE: Orientation .. PLEASE REVIEW

Maggie,

Hi, and welcome back. I hope you had a good time with your grandfather.

I looked at the proposal for the orientation deliverable, and generally I think it is good. The only comment have regards the third theme in the "programa de reflexión." First, I think the theme should be reversed· Representación Política e Imagen Congresal. I noticed it is here that there is no one you plan to bring in from the outside. It might be useful to have someone who can speak, comparatively (and in Spanish) abo what representation means for Peru–given its history, its political party system, its electoral system, etc. The person might touch both on the theory (i.e., what representation means in a representative society an what it means in Peru) as well as practically (frequent trips to district, local offices that are well staffed, use of ODPCRs, newsletters/bulletins, etc.). It might also be useful also to have party leaders debate the "gestionar o no gestionar" question–if gestionando is not part of representation, what does it mean to represent? If it is, how far down that slippery slope do members want to go?

All this is tied up, of course, with imagen institutional, but to me that is second. Indeed, I would put it as a subtitle of the session (something along the lines of "La Representación Política como Función del Congreso: Implicaciones para la Imagen Institutional"). The truth is that ultimately, the *institutional* image may not be what matters–rather it may be the image of the parties and *the individual congressmen* that matters–look at Chile, or the U.S.–individual parties or congressmen have great images, but the institutional support may be very low.

Regarding the guidance you requested for the periodic report on modifications introduced into Congressional norms and regulations to accommodate changes in operating procedures, etc.–you should include *all* relevant changes that SUNY assisted with, not just those directly related to transparency and access to information. The reason this deliverable falls under this component is because, a) if procedures and norms are regulated and written down, they are more transparent; and second, given its breadth, it does not fall easily within any of the other component subsections.

Let me know if you need further information.

Stephen

PARTIDO APRISTA PERUANO
Comité Ejecutivo Nacional

SUNY

0 4 DIC. 2003

STATE UNIVERSITY OF NEW YORK
Lima - Perú

Lima, 3 de diciembre del 2003

Srta:
Margarita R. Seminario
Directora
State University of New York
SUNY – PERU
Presente.-

De mi consideración:

Por medio de la presente le hago llegar una atento saludo y me dirijo a Usted para felicitarle por la iniciativa de crear un espacio de reflexión exclusivo para congresistas sobre temas de modernización parlamentaria, esta actividad que su institución viene desarrollando dentro de los alcances del Plan Estratégico del Congreso de la República, nos permitirá identificar las acciones mas apropiadas para enfrentar esta relación tan significativa como la es del Congresista con sus electores.

Con relación a vuestra propuesta, deseo trasmitirle nuestra muy grata aceptación a la misma, sin embargo por encontrarnos en víspera del cierre de la primera legislatura, le solicitamos que esta se reprograme para la segunda quincena de enero del próximo año a fin de garantizar la asistencia de toda la Célula Parlamentaria Aprista.

Consideramos sumamente importante la realización de este tipo de certámenes, para que identifiquemos los mismos actores, cuales son las mejores estrategias y acciones que permitan mejorar la imagen del Congreso y de los propios Congresistas, con lo cual ustedes están contribuyendo de manera decisiva a la estabilidad política y a la gobernabilidad democrática, como lo han venido efectuando desde el inicio de sus actividades en septiembre del año pasado.

Muchas gracias por el excelente apoyo que la Universidad del Estado de Nueva York, viene brindando al proceso de fortalecimiento del Congreso.

Atentamente

SECRETARIA GENERAL

Dr. Jorge del Castillo Gálvez
Congresista
Secretario General del Partido Aprista Peruano

Av. Alfonso Ugarte 1012 – Lima, Perú – Teléfono 905-5383 / 428-1736

"Año de los derechos de las personas con discapacidad y del Centenario del nacimiento de Jorge Basadre Grohmann"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CARTA 014-03-04/BPUN-CR

Lima, 1° de diciembre del 2003

Señora
MARGARITA SEMINARIO
Directora de SUNY – PERÚ
Presente.-

De nuestra especial consideración:

Nos es grato dirigirnos a Uds. con referencia a la realización de un encuentro de reflexión, análisis y formulación de estrategias para analizar y determinar el estado de la relación de los parlamentarios con los ciudadanos y la imagen del Congreso de la República, para los congresistas miembros del Grupo Parlamentario Unidad Nacional.

En esto sentido queremos manifestarles que estamos sumamente interesados en la realización de dicho encuentro, el cual creemos redundará en forma positiva en nuestro actuar parlamentario, sobre todo en cuanto a la percepción que tanto la ciudadanía como los medios, pueden tener de nosotros.

Lamentablemente, debido a la decisión de la Mesa Directiva del Congreso de la República de suspender las actividades tanto legislativas como administrativas, por un periodo de 30 días que correrán desde el 15 de diciembre próximo, lo cual ha recargado de manera significativa nuestras labores, la realización del encuentro no podrá llevarse a cabo en el presente mes.

Consideramos que una fecha oportuna podría ser durante la segunda quincena del mes de Enero del 2004, dando unos días luego del 15 de dicho mes en que se reanuden las actividades, para poder convocar debidamente a todos los miembros de nuestra bancada, por lo cual le solicitaríamos proponernos algunas fechas, preferentemente un día viernes.

Sin otro particular, quedamos de Uds. a la espera de sus prontas noticias, no sin antes agradecerles una vez más por la organización del mencionado encuentro que estamos seguros implicará un beneficio para nuestro Grupo Parlamentario.

Un cordial saludo,

Dra. Fabiola Morales Castillo
Coordinadora del Bloque Parlamentario
Unidad Nacional

cc.: Dr. Guillermo García

Encuentro de Reflexión, Análisis y Formulación de Estrategias en la relación del Congresista con los Ciudadanos y la imagen del Congreso de la República

Programa
viernes 05 de diciembre del 2003
Swissotel -- San Isidro.

09:00 **Inauguración**
Congresista. Sr. Máximo Mena Melgarejo
Presidente del Grupo Parlamentario de Perú Posible

09:30 Palabras de presentación y reflexión inicial
Dr. Eric Villanueva Mukul
Ex Presidente de la Cámara de Diputados y del Congreso de México

10:00 ¿Opinión de la prensa respecto a la labor del Congreso y los Congresistas?: ¿Cómo cambiar esta visión negativa?
Moderador: Sr. Aldo Vásquez Director del Instituto de Investigación de la Escuela de Ciencias de la Comunicación / Universidad San Martín de Porres
Panelistas invitados:
Sr. Alberto Ku King
Sr. Fabian Salazar.
Sr. Jesús Jiménez

11:00 Intermedio

11:10 Función de Representación: ¿Como ven los ciudadanos la función de representación y cómo ella puede ayudar a mejorar la imagen del Congreso? ¿Cómo el Congresista de Perú Posible puede relacionarse mejor con sus votantes?
Introducción: Sr. Luis Benavente Director de Imagen y Promoción de la Universidad de Lima
Coordinador: Congresista Sr. Gilberto Díaz Peralta
Panel de discusión :
Sr. Max Hernandez
Sr. Alberto Adrianzen
Sr. Sinesio López

12:00 Función de Control político y Fiscalización: ¿Qué frutos hemos dado mediante el control político y la fiscalización y cómo ella puede ayudar a mejorar la imagen del Congreso y de los congresistas de Perú Posible?
Introducción: Dr. Cesar Valega Catedrático de Derecho de la Universidad Católica del Perú
Coordinador: Congresista Sr. Máximo Mena Melgarejo
Panel de discusión Congresistas:
Congresista. Gerardo Saavedra
Congresista. Enith Chuquival.

13:00 Almuerzo de confraternidad

14:30	Función de Legislación: ¿Qué resultados hemos logrado en la función legislativa y cómo ella puede ayudar a mejorar la imagen del Congreso y de los Congresistas de Perú Posible? ¿Cuáles deben ser nuestros roles y funciones mas eficaces? Introducción : Dr. Jorge Avendaño, Abogado, Ex Congresista Coordinador: Congresista Sr. Wilmer Rengifo Panel de discusión Congresistas: Congresista. Marcial Ayaipoma Congresista. Graciela Yanarico Invitado: Lic. Alfredo del Valle E., Cámara de Diputados de México
15:30	Reflexión de la Comisión de Modernización del Estado ¿Qué avances se han logrado en la implementación del Plan Estratégico y su difusión? y cómo ello puede ayudar a mejorar la imagen del Congreso y de los congresistas de Perú Posible?¿Qué áreas del PEI deberían ser priorizadas? Congresista Sr. Ernesto Herrera Panel de discusión Congresistas: Congresista. Luis Solari Congresista. Gloria Helfer Invitado Dr. Eric Villanueva Mukul, Ex Presidente del Congreso de México
16:30	Como SUNY está apoyando al proceso de fortalecimiento institucional del Congreso y los Congresistas? Introducción: Srta. Margarita R. Seminario, Directora Panel: Sr. Guillermo García, Vice Director Srta. Lucía Fernández, Consultora Sr. Rodolfo Calderón, Consultor
17:30	Conclusiones y recomendaciones de los Señores Congresistas de Perú Posible para ajustar el plan estratégico institucional, incorporando el Plan de Acción propuesto en el presente taller.
19:00	Cierre del encuentro de reflexión Mensaje orientador del Presidente del Congreso Congresista Dr. Henry Pease García.

Ayuda Memoria
Grupo Parlamentario Peru Posible

Encuentro de Reflexión, Análisis y Formulación de Estrategias en la relación del Congresista con los Ciudadanos y la imagen del Congreso de la República

Como me ven mis votantes..?
Como ser más eficiente y efectivo en mi labor de representante..?
Como se proyecta mi imagen en los medios..?
Mi trabajo como Congresista es productiva y útil ante la ciudadanía..?

1.- Antecedentes.-

1.1 Imagen:

En los últimos meses la imagen del Congreso y de los congresistas se ha visto seriamente afectada, habiéndose llegado a valores de calificación muy bajos de la labor parlamentaria y de los propios congresistas, con relación a otros periodos parlamentarios. La opinión mayoritaria de la gente refleja un alto nivel de desencanto o desilusión ante la gestión actual del Congreso y ante los resultados del trabajo que realizan los congresistas.

1.1.1. ¿Qué dicen las encuestas?

En base a las encuestas publicadas en El Diario El Comercio, ante la pregunta: "¿Ud. ***aprueba o desaprueba la gestión del Congreso?"*** se obtuvieron los siguientes resultados:

Fecha	Aprueba la gestión	Desaprueba	No Sabe / No Opina
De Enero 20 / 2003			
Noviembre/02	29%	63%	17%
Diciembre/02	25%	58%	17%
Enero/03	30%	58%	12%
De Abril 14 / 2003			
En Provincias	20%	67%	13%
En Lima	19%	69%	12%
Encuesta publicada en el Diario Perú 21			
De Julio 21/ 2003	05%	92%	03%

1.1.2. ¿Qué dice el estudio del Análisis del Vínculo Ciudadano Congresista?

En el estudio realizado por Suma Ciudadana, entre mayo y noviembre del 2002 sobre la relación existente entre congresistas y ciudadanos· "¿A quién elegimos y por qué? ¿Quién representa, qué hace y qué debe hacer?" se citan algunos comentarios obtenidos de entrevistas con congresistas y *focus groups* que hemos querido resaltar. Así también hemos considerado importante mostrar algunos de los resultados obtenidos en la encuesta nacional realizada dentro del mismo estudio:

" . *Existe una equivocada o deficiente percepción de los ciudadanos respecto a que pueden el Congreso y los Congresistas hacer por los ciudadanos..."*

¿Qué se sabe? (¿qué sabe el Ciudadano respecto del Congreso?)

"el conocimiento respecto de lo que sucede en el Congreso ....es muy preocupante.... Es así que quisimos indagar cuánto saben los peruanos sobre las distintas labores y temas vinculados al Parlamento nacional. Como se observa a continuación, la gran mayoría de encuestados afirma no estar informada sobre lo que ocurre en el legislativo.(ver la pregunta siguiente):

I.1 ¿Cuán informado considera Ud., que está sobre...?

- *las leyes promulgadas por el congreso... poco y nada 78%*
- *el trabajo de los asesores... poco y nada 91%*
- *lo que gasta el congreso... poco y nada 86 %*
- *el trabajo de las comisiones... poco y nada 85%*
- *el trabajo del congresista en su departamento... poco y nada 81%..."*

"I.2 Confianza en el Sistema Político ..
... En líneas generales podría decirse que el Congreso siempre ha sido visto –desde la ciudadanía- como una institución distante y confusa que representa tan sólo los intereses de la clase política y de algunos sectores sociales privilegiados....
... tenemos una ciudadanía alejada de la institución parlamentaria que pese a sus demandas de una mejor representación y una mayor participación en la escena política no parece saber valorar la importancia y las posibilidades reales que la referida institución ofrece....

El rol que la población le estaría asignando al Congreso habría quedado erróneamente reducido a lo que los parlamentarios individualmente considerados puedan hacer en virtud de su estatus de autoridad pública. Esto es, la capacidad que pueda tener un congresista para tramitar peticiones de la población que van desde la construcción de un puente hasta un puesto de trabajo....
.... se habría producido un alto nivel de frustración en la población en la medida que la demanda ciudadana no ha correspondido con las posibilidades reales de acción parlamentaria. Por otro lado, se habría producido también un alto grado de desconfianza por parte de la población que no se siente representada en el Congreso en tanto no siente que sus intereses estén siendo atendidos."

"Conclusiones
...La función congresal (al margen de la actuación buena o mala de los congresistas) contiene pasivos provenientes de la democracia, los partidos, las leyes; en suma de los vicios y defectos del sistema político nacional general. No dejaría de ser injusto atribuir las deficiencias del vínculo estudiado en esta investigación únicamente al congreso...."

1.2 El Trabajo Congresal realizado:

A continuación se muestra el esfuerzo y trabajo realizados por el Congreso y los congresistas, así como los valores obtenidos de la información disponible en el Congreso.

(i) Trabajo Legislativo: (de acuerdo a informe del presidente del Congreso a julio/03)

El actual congreso (2001 / 2006), ha recibido y tramitado, hasta el 30 de junio del 2003, 7521 proyectos de ley, y ha aprobado 480 leyes, de las cuales 401 ya fueron promulgadas.

En él ultimo periodo legislativo 2002 / 2003, se han realizado 58 sesiones del pleno, con 105 días de labor en esta sola actividad, en las cuales se han empleado 689 horas de trabajo, lo que da un promedio de 6.56 horas por día de trabajo en el pleno.

Considerando que una de las principales atribuciones del congresista es la facultad de legislar, se debe señalar que de los 7521 proyectos de ley presentados al congreso 6918 (91 %) fueron presentados por los propios congresistas, a diferencia de otros parlamentos donde el legislativo presenta menos proyectos que el Ejecutivo De este total, 752 proyectos han sido presentados por congresistas de Peru Posible y 108 iniciativas están dentro de las que han sido aprobados quedando 253 en Comisiones.

Las comisiones ordinarias realizaron 658 sesiones de trabajo en el último periodo legislativo y 804 en el periodo anterior, además de las efectuadas por las comisiones investigadoras; en las cuales se analizaron informes, discutieron posiciones y se llegó a acuerdos para emitir dictámenes de leyes, o informes de resultados. A dichas Comisiones Ordinarías asistieron 10,967 invitados en ambos periodos.

(ii) Trabajo de representación:

En el periodo de septiembre del 2002 a la fecha, se han realizado alrededor de 470 eventos convocados por los congresistas y las Comisiones, llámense audiencias públicas y/o eventos relacionados con consultas ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil, para conocer las opiniones de los expertos nacionales y extranjeros, así como de los ciudadanos y/o acciones de representación, además de 242 otros eventos o actividades propias del trabajo congresal. En el año previo, se realizó un esfuerzo similar.

Adicionalmente a ello, los congresistas han tenido reuniones de trabajo con sus bancadas o grupos parlamentarios, con la Comisión Permanente, en las sesiones del Consejo Directivo, e inclusive en la Junta de Portavoces, además de haber visitado las localidades a las que representan. Se han acercado a la población a través de las oficinas desconcentradas de participación ciudadana (ODPC´s) que han sido inauguradas por el congreso en 17 ciudades capitales de departamento, como una forma de acercamiento del Congreso y los congresistas a las poblaciones alejadas de la capital, para así atender las demandas de los ciudadanos. En total los ciudadanos que han realizado visitas y reuniones de trabajo en las ODPC´s, suman 52,558 personas.

(iii) Fiscalización, gestión y representación:

Desde agosto del 2001 a la fecha, el Congreso y los congresistas, han recibido a través del PVP (parlamento Virtual Peruano) 28,302 pedidos o denuncias de sus electores u organizaciones de la sociedad civil, y opiniones de los ciudadanos para mejorar el proceso de formación de la ley, o para realizar tareas de investigación y fiscalización; producto de ello los señores Congresistas han emitido más de 19,000 solicitudes o pedidos de informes para documentarse respecto a informaciones que les deben proporcionar otras instituciones del estado, y así poder atender dichos requerimientos o denuncias de los ciudadanos, para legislar o para efectuar investigaciones.

(iv) Acciones de Consenso:

Como puede observarse, el gran esfuerzo que ha realizado el Congreso, donde ninguna fuerza política tiene mayoría, para atender todos estas funciones y atribuciones, ha requerido una gran voluntad, gran dedicación y disponibilidad para la concertación y el consenso entre los miembros de los diferentes grupos políticos, lo que ha permitido diseñar, desarrollar y poner en ejecución un Plan Estratégico Institucional proyectado a 5 años, el mismo que se logró con un amplio consenso de todas las fuerza políticas.

Además, se ha diseñado y aprobado una Agenda Legislativa Anual de Sesiones, por tercer año consecutivo, la misma que debe apoyar el proceso de planificación y priorización del proceso legislativo, esta se discutió y acordó entre todas las fuerzas políticas dentro del Congreso y contó con la participación del Poder Ejecutivo.

Dentro del periodo 2001 - 2003, un logro importante ha sido el número de leyes aprobadas por unanimidad: 162 leyes, las cuales representan el (33.98%) del total de las leyes aprobadas; él número de leyes aprobadas por consenso ha sido de 409 leyes, que representan el 85.75 % de las leyes aprobadas por el Congreso en el mismo periodo; (ver informe de la gaceta..donde se señala que 434 leyes fueron aprobadas por amplio consenso es decir con mas del 70% de aprobación) Mas detalles se pueden observar en el cuadro a continuación:

Leyes aprobadas en el periodo agosto /2001 hasta enero /2003.

Grado de Aprobación	Cantidad De Leyes	Leyes (Acumulado)	Porcentaje	Porcentaje (Acumulado)
Por unanimidad	162	162	33.98	33.98
Entre 90 y 99%	150	312	31.44	65.42
Entre 80 y 89%	97	409	20.33	85.75
Entre 70 y 79%	25	434	05.24	90.99
Entre 60 y 69%	22	456	04.61	95.60
Menos de 60%	21	477	04.40	100.00

Fuente: La Gaceta # 277 del 23 de febrero del 2003

2.- ¿Será conveniente hacer un esfuerzo de REFLEXION Y ANÁLISIS dentro del grupo parlamentario de Perú Posible..? :

A pesar de todo el esfuerzo realizado y supuestos logros alcanzados y detallados en las secciones precedentes nos preguntamos:..... ***¿por qué la ciudadanía, las OSC´s (Organizaciones de la Sociedad Civil) y los medios de comunicación perciben o tienen una mala imagen del Congreso y los congresistas??***

Sería interesante efectuar un análisis y reflexión, para identificar cuáles son, en primer lugar, las causas de esa mala imagen; en segundo lugar, cuáles son las fortalezas y debilidades que tiene el Congreso y los Congresistas, que deberían ser modificadas, para mejorar la deteriorada imagen existente; y en tercer lugar, efectuar algunas propuestas de hipótesis y

de líneas de acción que deben ser implementadas para ayudar a cambiar dicha imagen, que no concuerda con los reales esfuerzos desplegados en el Congreso...

3.- Propuesta de Reunión de trabajo dentro del Grupo Parlamentario

Se propone realizar una reunión de trabajo, exclusiva, entre los señores Congresistas del Grupo Parlamentario de Perú Posible, y sus principales líderes, cuyos objetivos sean:

(i) Identificar cuáles son los principales problemas y debilidades del Congreso y los Congresistas, que afectan la confianza de los ciudadanos y generan una mala imagen.

(ii) Conocer algunas experiencias de otros Congresos, en relación a este tema.

(iii) Analizar las funciones y logros del Congreso para ver cómo ellos pueden ayudar a mejorar la imagen del Congreso y los Congresistas, y a recuperar la confianza de los ciudadanos, identificando en cada uno de ellos los factores críticos de éxito, sus roles y funciones.

(iv) Proponer una nueva estrategia sobre cómo llegar a los ciudadanos de forma más eficiente y directa, con el objetivo de mejorar la imagen y recuperar progresivamente la imagen del Congreso.

Dicha reunión se efectuaría con la presencia de algunos expertos que permitan visualizar las áreas más sensibles de impacto en los ciudadanos y además que apoyen en la identificación de los ámbitos del trabajo legislativo que permitan ser más eficientes y eficaces ante la ciudadanía y los medios de comunicación y que generen un cambio de la imagen institucional del Congreso y de sus miembros, y de esta forma posibilitar la reelección del Congresista.

También se podría discutir en esta reunión, los aspectos de las funciones de legislar, representar y de fiscalizar que deben servir de base para promover una mejor valoración de las funciones y roles del Congreso y de los congresistas de Perú Posible por parte de los ciudadanos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Programa de Capacitación

Ayuda Memoria

Secretarias Técnicas

Lima, 2003

AYUDA MEMORIA
CAPACITACIÓN DE SECRETARÍAS TÉCNICAS

Objetivo estratégico 1: Función de Legislación
Diseñar e implementar mecanismos que aseguren un alto nivel de calidad en la producción legislativa.

Meta estratégica 1.5.1: *Comisiones Ordinarias fortalecidas y garantizada la continuidad de sus trabajos.*

Línea de acción 1.5.1.1: *Fortalecer el trabajo de las Comisiones mediante personal permanente de nivel profesional y especializado.*

En el marco del programa de fortalecimiento del legislativo, y con la finalidad de fortalecer el trabajo en Comisiones Ordinarias dotándolas del soporte técnico y profesional permanente que permita la continuidad en la gestión parlamentaria, se convocó al proceso de selección interna de Secretarios Técnicos para las comisiones. Finalizado el proceso de selección es necesario implementar un proceso de capacitación (inducción) para los Secretarios Técnicos nombrados.

Los Secretarios Técnicos de las Comisiones son trabajadores del Servicio Parlamentario, dependientes del Departamento Comisiones Ordinarias, encargados de asesorar a la Comisiones Ordinarias en materia procesal parlamentaria y administrativa; además, tienen a su cargo apoyar en la supervisión de la organización y administración de la Comisión.

Dado que uno de los requisitos para postular al cargo de Secretario Técnico es tener una relación laboral en alguna de las dependencias del servicio o de la organización parlamentaria, la capacitación debe iniciarse con el período de inducción al nuevo puesto de trabajo y no debe ser una orientación destinada a nuevos empleados de la institución que toque aspectos genéricos que ya sean conocidos por el secretario técnico.

La inducción al puesto debe realizarse inmediatamente después de elegidos todos los secretarios técnicos y debe servir para preparar al individuo para reducir la brecha entre su perfil de entrada y el estándar de rendimiento esperado. Asimismo, a través de la inducción deben transferirse tanto las competencias institucionales que colaboren con la identificación y compromiso, por parte de los empleados, al nuevo puesto como las competencias específicas que hacen hincapié en las funciones y los procedimientos propios del puesto como por ejemplo, procedimiento parlamentario y técnicas legislativas para los secretarios técnicos.

Temas que deben incluirse en el programa de capacitación de los Secretarios Técnicos:

1. **En materia procesal-parlamentaria**

1.1. Etapas del procedimiento legislativo y técnica legislativa: La capacitación deberá abarcar el procedimiento legislativo desde la presentación formal de un proyecto de ley o resolución legislativa hasta su publicación y vigencia, e incluir el trámite de observación de las leyes.

De otro lado, la capacitación deberá también incluir una breve presentación sobre la estructura del Estado y las competencias correspondientes a cada uno de los tres poderes principales órganos del Estado, encargados de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; así como una breve explicación sobre teoría del derecho, con énfasis en la estructura piramidal planteada por Kelsen.

¿Qué debe saber el secretario técnico una vez finalizada la capacitación en materia procesal – parlamentaria?

- Procedimiento legislativo ordinario
- Variantes del procedimiento legislativo: Trámite de los proyectos de reforma de la Constitución en sus diversas formas, trámite de leyes orgánicas y de leyes autoritativas de legislación delegada, trámite de los proyectos enviados por el Gobierno con nota de urgencia, trámite de las leyes promovidas por iniciativa legislativa popular y por autoridades y órganos con derecho de iniciativa legislativa general y en los asuntos de su competencia, trámite de aprobación de tratados internacionales, leyes demarcatorias y pensiones de gracia, trámite de observación, insistencia y allanamiento y sus variantes.
- Aspectos teóricos del procedimiento legislativo por los especialistas (doctrina, publicaciones, estadística etc.).
- Uso de tecnologías de la información para hacer consultas rápidas usando internet: las grandes bases de datos legales en Internet.
- Estudio costo-beneficio de los proyectos de ley (modelo alemán "lista de chequeo")
- Evaluación política de la viabilidad de la norma propuesta
- Estudios de derecho comparado
- Técnicas de elaboración de informes previos y dictámenes
- Principios de Derecho Constitucional sobre formación de las leyes
- Diferencias entre leyes, resoluciones legislativas, reglamentos etc.
- Determinación sobre si las materias que se pretenden regular corresponden al nivel de ley: para ello se deberá tomar en cuenta la jerarquía, el ámbito de competencia y la autonomía del órgano regulador.

* *materiales: El Procedimiento Legislativo en el Perú.*

- *expositor: José Elice (sobre procedimiento legislativo)*
  Alejandra Svetaz (sobre Técnica Legislativa)

1.2. Procedimientos de control político y procedimientos especiales: La capacitación deberá incluir los procedimientos de control político previstos por el ordenamiento jurídico nacional, con referencias al derecho comparado.

¿Qué debe saber el secretario técnico una vez finalizada la capacitación en cuanto a los mecanismos de control político y los procedimientos especiales?

- El sistema de gobierno y el control político en el Perú
- ¿Control político o fiscalización?
- Los procedimientos de control político en el Perú: Investidura del Gabinete Ministerial, interpelación al Consejo de Ministros o a los ministros por separado, moción de censura y cuestión de confianza, invitación a los ministros para informar, estación de preguntas al Gobierno, investigación parlamentaria, acusación constitucional o antejuicio político, solicitudes de información al Gobierno y la Administración, control sobre los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los convenios internacionales ejecutivos y los decretos de instauración del régimen de excepción.
- Los procedimientos especiales (designaciones y ratificación de la designación de altos funcionarios del Estado: Magistrados del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Presidente del Banco Central e Reserva, Superintendente de Banca y Seguros, Contralor General).

1.3. Constitución, estructura y funciones de los órganos de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario que participan en los procedimientos parlamentarios

1.4. Calificación de documentos parlamentarios para su trámite adecuado, convocatoria a sesiones de Comisiones, agenda de las Comisiones, estructura de las sesiones de Comisiones, reglas y antecedentes aplicables a las sesiones de Comisiones, formalización y trámite de los acuerdos de las Comisiones

¿Qué debe saber el secretario técnico una vez finalizada la capacitación con relación al trámite documentario, convocatoria etc?

- Diseño y elaboración de guías e informes especializados sobre procedimientos parlamentarios
- Calificación de documentos parlamentarios (requisitos, estructura, contenido.
- Seguimiento y control del estado procesal de los asuntos sobre los cuales debe informar la comisión: contactos clave para consultas y uso de las bases de datos y sistemas de información procesal del Congreso.
- Convocatoria, desarrollo y difusión de Audiencias Públicas Legislativas
- Organización de Agendas y seguimiento de proyectos
- Archivo documentario (clasificación y estructura de los expedientes de leyes).

- Uso eficiente de los sistemas de información del Congreso

1.5. Estructura y contenido de la Agenda Legislativa: seguimiento y control

2. **En materia procesal-administrativa**

¿Qué debe saber el secretario técnico una vez finalizada la capacitación en materia procesal administrativa?

- Reglamento de Organizaciones y funciones del Congreso
- Estructura y funciones de los órganos administrativos del Servicio Parlamentario
- Reglamento de las Secretarías Técnicas
- Acuerdos de la Mesa Directiva sobre asuntos administrativos relativos a las Comisiones
- Recursos asignados a las Comisiones.
- Procedimiento para el pedido de suministros presupuestalmente asignados
- Reglas de seguridad de locales, oficinas y sistemas de información.
- Reglamento Interno de Trabajo
- Técnicas estándares para el manejo de la relación con los asesores en las comisiones ("coaching")
- Archivo de documentos

Toda esta información asi como la referida a la Agenda Legislativa Anual, Agenda del Pleno, trabajo en comisiones, acceso a bases de datos, a la biblioteca del Congreso etc. será accesible a través del **Despacho Virtual** para secretarios técnicos. Dentro de la Capacitación se incluirá la presentación y explicación sobre el funcionamiento del despacho virtual.

3. **En materia Institucional**

- Plan Estratégico del Congreso: seguimiento y control

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS SECRETARIOS TÉCNICOS DE COMISIONES ORDINARIAS

(OCTUBRE - DICIEMBRE 2003)

PRIMERA SEMANA: DEL 27 DE OCTUBRE AL 1° DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
	LUNES 27	Presentación del Oficial Mayor				
	MARTES 28					
CONFIRM	MIÉRCOLES 29	Impacto Económico de las Decisiones Legislativas.	Alfredo Bullard	De 1:30 pm a 4:30 pm	621 15 15	María Elena Moyano
	JUEVES 30					
CONFIRM	VIERNES 31	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen.	Cong. Rafael Valencia	De 1 pm a 2:30 pm	9752 4601	Sala Moyano
CONFIRM	SÁBADO 1°	El Secretario Técnico y la Asesoría Parlamentaria.	Salvador Nava	De 10 am a 1 pm	441 5100	Anfiteatro Quiñones

SEGUNDA SEMANA: DEL 3 AL 7 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
CONFIRM	LUNES 3	Impacto Económico de las Decisiones Legislativas (continuación)	Alfredo Bullard	De 10 am a 12 m	621 1515	Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 3	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen.	Javier Tantaleán	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Belaunde
CONFIRM	MARTES 4	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen.	Javier Tantaleán - Congreso	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Bolognesi
CONFIRM	MIÉRCOLES 5	Taller sobre Análisis Costo Beneficio	Luis Mejía (SEC.TEC)	De 3 pm a 6 pm		
CONFIRM	JUEVES 6	Taller.	Eduardo Brian - CIP	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	VIERNES 7	Taller.	Eduardo Brian - CIP	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Moyano

TERCERA SEMANA: DEL 10 AL 14 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN		
CONFIRM	LUNES 10	Importancia del Trabajo en Comisiones	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 4 pm		Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 10	Asesoramiento Parlamentario: el redactor legislativo y el asesor	Alejandra Svetaz	De 4 pm a 6 pm		Sala Belaunde
CONFIRM	MARTES 11	Pautas a seguir para el estudio del impacto Fiscal	Waldo Mendoza	De 11 am a 1 pm		Sala 3

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS SECRETARIOS TÉCNICOS DE COMISIONES ORDINARIAS

(OCTUBRE - DICIEMBRE 2003)

CONFIRM	MARTES 11	Elaboración de Dictámenes y Técnica Legislativa	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 6 pm		Sala Belaunde
CONFIRM	MIÉRCOLES 12	Taller	Alejandra Svetaz	De 10 am a 1 pm		Sala Belaunde
CONFIRM	MIÉRCOLES 12	Elaboración de normas técnicas	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 6 pm		Sala Belaunde
	JUEVES 13					
	VIERNES 14					

CUARTA SEMANA: DEL 17 AL 21 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELÉFONO	SALA
	LUNES 17					
CONFIRM	MARTES 18	Pautas a seguir para el estudio del impacto legal en relación al género	Dra. Julissa Mantilla PUC	De 3 pm a 6 pm	97910183	Sala Belaunde
	MIÉRCOLES 19					
	JUEVES 20					
	VIERNES 21					

QUINTA SEMANA: DEL 24 AL 28 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
CONFIRM	LUNES 24	Impacto legal de las normas	Jose Elice	De 3pm a 6pm	446 9800 Ext. 303	Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 24	Taller Análisis Costo Beneficio	Gabriel Ortiz de Zevallos	De 6:30 a 9:30pm	444 6261	Sala 4 Mariano Santos
	MARTES 25					
CONFIRM	MIÉRCOLES 26	Taller Análisis Costo Beneficio	Alfredo Bullard	De 3 pm a 6 pm	621 15 15	Sala Belaunde
CONFIRM	JUEVES 27	Taller Análisis Costo Beneficio	Javier Tantalean	De 3 pm a 6 pm	99545826	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	VIERNES 28					

SEXTA SEMANA: DEL [illegible] AL 5 DE DICIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS SECRETARIOS TÉCNICOS DE COMISIONES ORDINARIAS

(OCTUBRE - DICIEMBRE 2003)

CONFIRM	LUNES 1°	Taller Impacto Fiscal	Nelson Shak	De 3 pm a 4 pm	426 8047	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	MARTES 2	Taller Impacto Ambiental	Mariano Castro	De 3pm a 6pm	98705525	Belaunde
CONFIRM	MARTES 2	Taller Análisis Costo Beneficio	Javier Tantalean	De 6pm a 9pm	99545826	Sala 1
CONFIRM	MIÉRCOLES 3	Taller explicativo del I INEI	Jefe del INEI	De 3pm a 6pm	99884762	

ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN

SÉPTIMA SEMANA: DEL 9 AL 12 DE DICIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
confirm	MARTES 9	Taller sobre archivo documentario	Sr. Guillermo Nuñez	De 3 pm a 6 pm	98083422	Belaunde

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DEL CONGRESO

Consultora: Lic. María del Pilar Tamashiro

Lima, Agosto del 2003

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE INDUCCIÓN PARA EL CONGRESO: CONTENIDOS, MÉTODOS Y HERRAMIENTAS

Consultora: Lic. María del Pilar Tamashiro

Lima, Diciembre del 2003

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID – PERU

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE INDUCCIÓN PARA EL CONGRESO: CONTENIDOS, MÉTODOS Y HERRAMIENTAS - RESUMEN EJECUTIVO -

---

La consultoría se llevó a cabo dentro del marco del Plan Estratégico Institucional, siendo los contenidos desarrollados, los correspondientes al Objetivo Estratégico de Fortalecimiento Institucional, con numeral 4.4.1.3. relativo a Desarrollar Programas de Capacitación que garanticen la eficiencia y motivación del personal.

Siendo los procesos de Inducción la primera etapa de los programas de capacitación, los temas que a continuación se presentan resumen las actividades contempladas en la consultoría:

1.- Identificación y análisis de los contenidos requeridos para un proceso de Inducción para los grupos objetivo beneficiarios.
2.- Selección de métodos y herramientas para el diseño e implementación de los programas de inducción.
3.- Asistencia Técnica a la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso.

A través de la revisión técnica de los documentos de inducción desarrollados por el Área de Desarrollo de Personal, y las reuniones con la Gerencia de Recursos Humanos, el Jefe de Desarrollo de Personal e informantes clave se resume las consideraciones generales para el desarrollo sostenido de la gestión de los Recursos Humanos en los procesos de Inducción

A continuación se detallan las conclusiones con base en lo descrito.

- Que el proceso de Inducción, como se sugiere en las prácticas contemporáneas de Recurso Humanos contemple los aspectos de Orientación, Entrenamiento y Socialización. La Orientación a cargo del Área de Desarrollo de Personal, la que ya ha desarrollado un programa eficiente para los fines que se requiere. El Entrenamiento, que deberá enfocarse en competencias técnicas, como la desarrollada en la experiencia de inducción a Secretarios Técnicos. Y, la Socialización, que podrá reforzarse con el Manual Operativo para Supervisores, a diseñarse con las sugerencias incluidas en el informe de la presente Consultoría

- Que el proceso de Orientación, puede desarrollarse en un solo programa para los segmentos de personal identificados, es decir, tanto para el de la Organización Parlamentaria, así como, del Servicio Parlamentario.

- La exigencia de desarrollar el proceso de Orientación con actividades presenciales dadas las características de la población objetivo, en quienes se identifica mayor probabilidad de aprendizaje con esta metodología. No siendo substituible el alcance previsto por otros métodos como la entrega de información en CD o por medios electrónicos

- Desarrollar materiales visualmente atractivos de modo de facilitar los aprendizajes y la recordación de contenidos, así como, la aplicación de ejemplos propios de la dinámica institucional.

- La necesidad de contar con el dato poblacional de si el personal nuevo en un puesto, es o no reingresante, ya que esta variable afecta sustancialmente los contenidos de programas e indicadores de gestión.

- En la programación de contenidos, incidir en los temas funcionales propios de la institución, como los procedimientos parlamentarios y técnicas de búsqueda de información.

- Potenciar el uso de tecnologías de información para procesamiento de información y como herramienta de comunicación, optimizando el trabajo desde cada rol o función (El Portal / Intranet, correo electrónico, Office)

- Reforzar la participación de los jefes inmediatos al personal ingresante para los aspectos de entrenamiento y socialización, de modo de cumplir con los objetivos del proceso de Inducción. Potenciando la tendencia actual de la gestión organizacional, la que indica una mayor responsabilidad de los jefes de línea para la administración de sus colaboradores con las herramientas y técnicas que la unidad de Recursos Humanos provea

- Potenciar el instrumento de evaluación del programa de inducción (orientación) de modo de verificar el cumplimiento de objetivos, efectividad de las metodologías, así como, las necesidades para el entrenamiento, seguimiento y socialización

- Desarrollar indicadores que se desprendan de los post test de inducción diseñados, de modo de retroalimentar el programa y alimentar otros subsistemas como los de capacitación o evaluación del desempeño:

- Desarrollar programas de entrenamiento como el efectuado en la experiencia de inducción a Secretarios Técnicos, para otros segmentos de población que lo requieran, contando con las sugerencias de los jefes de línea y los recursos disponibles.

- Apoyar desde de alta dirección los diseños del Área de Desarrollo de Personal, directamente responsable del programa de Inducción, de modo de obtener en el mediano y largo plazo, una actividad más eficiente desde el rol funcional de cada uno de los colaboradores (considerando los objetivos que este programa aborda).

- Finalmente, orientar e integrar las prácticas desarrolladas en inducción en el CRP hacia la estandarización del proceso, con base en el Manual Maestro de Inducción, y formalizando la inclusión de los jefes de línea, con los contenidos del Manual Operativo para Supervisores, cuyos diseños propuestos se adjuntan en los documentos de trabajo de la consultoría.

Lima, 09 de diciembre del 2003.

Contenido

I Antecedentes.

II Objetivo de la Consultoría.

2.1.- Identificación y análisis de los contenidos requeridos para un proceso de Inducción para los grupos objetivo beneficiarios.
2 2.- Selección de métodos y herramientas para el diseño e implementación de los programas de inducción.
2 3.- Asistencia Técnica a la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso.

III. Desarrollo de la Consultoría

De las Experiencias Piloto:

a. Las sesiones presenciales implementadas y el material de apoyo desarrollado por el Área de Desarrollo de Personal.
b La encuesta de apreciación al finalizar el programa de inducción.
c. La encuesta sobre recursos de información aplicada a personal de la organización parlamentaria.
c.1. Resultados de la encuesta.
d El programa y experiencia de capacitación de Secretarios Técnicos de Comisiones Ordinarias.
e. Entrevista de Informante Clave

Conclusiones

Anexos

1 Encuesta de Apreciación del Programa de Inducción
2. Encuesta sobre recursos de información en Intranet
3 Información sobre el proceso de inducción para Secretarios Técnicos
4. Manual Maestro para los Programas de Inducción: Contenidos, técnicas y herramientas
5. Manual Operativo para el Supervisor
6 Materiales a utilizar en el proceso de inducción desarrollados por el Área de Desarrollo de Personal

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE INDUCCIÓN PARA EL CONGRESO: CONTENIDOS, MÉTODOS Y HERRAMIENTAS

I. ANTECEDENTES

En agosto del 2002, USAID firmó un contrato con la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), para brindar asistencia técnica al proceso de fortalecimiento institucional en que el Congreso del Perú ha empeñado sus esfuerzos, como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado.

La intención de dicho contrato es que SUNY, brinde su experiencia adquirida en más de 15 años de trabajar con parlamentos en diversas partes del mundo, y apoye al Congreso en el desarrollo e implementación de los elementos clave de su Plan Estratégico aprobado.

Así, la consultoría se llevaría a cabo dentro del marco del Plan Estratégico Institucional, siendo los contenidos desarrollados, los correspondientes al Objetivo Estratégico de Fortalecimiento Institucional, con numeral 4.4.1.3. relativo a Desarrollar Programas de Capacitación que garanticen la eficiencia y motivación del personal.

Dado que los procesos de Inducción constituyen la primera etapa de los programas de capacitación, el objetivo y desarrollo de la consultoría se circunscriben a este ámbito.

II. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA

Desarrollar un manual que delinee y sustente los contenidos, métodos y herramientas de los Programas de Inducción, debidamente especializados, según esté orientado al personal del Servicio Parlamentario y de la Organización Parlamentaria.

Las actividades contempladas en la presente consultoría son las siguientes.

2.1.- Identificación y análisis de los contenidos requeridos para un proceso de Inducción para los grupos objetivo beneficiarios

El objetivo de esta actividad fue identificar y analizar los contenidos relevantes de los programas de inducción pertinentes para cada grupo objetivo de la actividad: Personal tanto del Servicio Parlamentario, así como, de la Organización Parlamentaria.

Se ha considerado como parte de esta etapa los resultados históricos de necesidades de capacitación, los perfiles de puestos, experiencias previas de inducción desde la Gerencia de Recursos Humanos, así como, las recomendaciones de informantes clave y beneficiarios.

2.2.- Selección de métodos y herramientas para el diseño e implementación de los programas de inducción

Para esta etapa se trabajó conjuntamente con la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso y el Jefe del Área de Desarrollo de Personal, sobre los métodos y herramientas con que cuenta la institución para los diseños finales de los

programas de inducción y operativizarlos. Se evaluó la pertinencia de introducir recursos alternativos y potenciar los recursos actuales, considerando los enfoques y exigencias contemporáneos de este subsistema de gestión de los recursos humanos.

Se presenta la propuesta de los diseños de programas de inducción para los principales grupos de beneficiarios de la actividad

Así, se ha generado un Manual Maestro de los Procesos de Inducción para la gestión de los mismos por parte de la Gerencia de Recursos Humanos y el Área de Desarrollo de Personal, así como, el Manual Operativo para el Supervisor para las áreas involucradas en su aplicación.

Estas actividades pertenecen al componente de Fortalecimiento Institucional del Plan Estratégico del Congreso de la República.

2.3.- Asistencia Técnica a la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso

En esta etapa se efectuó el apoyo y acompañamiento a la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso y al Jefe de Desarrollo de Personal en el ajuste del Programa de Inducción diseñado por la institución. Así como, el asesoramiento y asistencia técnica para la mejora del modelo y su implementación.

III. DESARROLLO DE LA CONSULTORÍA:

La consultora présenta adjunto los documentos que integran los diseños propuestos por cada grupo objetivo, los Contenidos, Métodos y Herramientas para los procesos de Inducción, estructurados y organizados en los manuales descritos, el Manual Maestro y el Manual Operativo para la Inducción en la Gerencia de Recursos Humanos

Asimismo, se da cuenta de las experiencias piloto en inducción, que colaborará en el mejoramiento continuo de los Programas de Inducción del CRP.

De las Experiencias Piloto

Las actividades vinculas con procesos de inducción llevados a cabo el presente año, pueden considerarse pilotos para los diseños posteriores, de modo de optimizar su alcance En éste sentido, se considera información de experiencias piloto.

a. Las sesiones presenciales implementadas y el material de apoyo desarrollado por el Área de Desarrollo de Personal a lo largo del 2003 para los temas de inducción.
b. La encuesta de apreciación al finalizar el programa de inducción.
c. La encuesta sobre recursos de información aplicada a personal de la organización parlamentaria desde fines de noviembre del 2003
d El programa y experiencia de capacitación de Secretarios Técnicos de Comisiones
e. La entrevista a informante clave.

a. Las sesiones presenciales implementadas y el material de apoyo desarrollado por el Área de Desarrollo de Personal a lo largo del 2003 para los temas de inducción.

El Área de Desarrollo de Personal ha venido implementando durante el año 2003, tres Programas de Inducción (contenidos de orientación) para personal tanto del Servicio Parlamentario, así como, de la Organización Parlamentaria

El proceso comienza con la invitación a un total de 240 personas, que iniciaban funciones en un nuevo puesto. Cabe indicar que se calcula que un 50% de estos trabajadores ya habrían laborado con anterioridad en la Institución, considerándose reingresantes.

Luego de la invitación y llamadas de confirmación de participación, asistieron un total aproximado de 80 personas, lo que significa un impacto aproximado de más del 30% de respuesta Pero si se considera la proporción mencionada en el párrafo anterior, se puede calcular un impacto de alrededor de un 70%. para nuevos trabajadores en la institución (no reingresantes), personal que requiere mayor información de entrada.

Las sesiones de inducción han variado en su extensión en las tres aplicaciones del 2003, notándose mayor participación y menor deserción en el proceso, cuando se realizaban en menos sesiones. Así, la que se programó en una sola sesión contó con mayor número de participantes.

Se observa mayor interés en los módulos 3 y 4 del Programa de Inducción, es decir, sobre *Procedimientos Parlamentarios* y sobre el *Portal e Intranet del Congreso*, lo que se manifiesta en pedidos explícitos de ampliación de contenidos a través de la encuesta de inducción que aplica el Área de Desarrollo de Personal una vez culminado el programa.

Los materiales impresos entregados son los suficientes y se facilita el acceso adicionalmente a información en la Intranet.

De esta experiencia piloto se puede concluir:

La necesidad de proveer al Área de Desarrollo de Personal de información precisa sobre el número de trabajadores que son nuevos en la institución, versus los reingresantes. De modo de calcular el impacto y diferenciar contenidos de inducción. Así, se podría segmentar contenidos y/o metodologías por grupos de interés Por ejemplo, el personal reingresante podría sólo tener la experiencia de la etapa de Entrenamiento y Seguimiento para el puesto, y ya no la de Orientación (programa de sesiones presenciales).

La relevancia de las sesiones presenciales responde a dos aspectos centrales de la inducción: En primer lugar, la singularidad de la institución, que supone una dinámica y funcionamiento que requiere de contenidos de información propios, en donde la exposición y explicación detallada, cara a cara con el participante, resultan fundamentales para que éstos comprendan la razón de ser y procesos de la institución En segundo lugar, las características observadas en una importante proporción de la población objetivo, respecto de su poca familiaridad con sistemas tecnológicos, lo que dificultaría un proceso de inducción exclusivamente por medios digitales o telemáticos (CD o Intranet).

Evaluar la extensión de las sesiones presenciales, de modo de ajustarse a la disponibilidad de los participantes y con base en las informaciones de la Encuesta de Apreciación, para decidir la eliminación o mantenimiento de temas programados para la sesión Así por ejemplo, el tema de Historia del Congreso podría aplicarse sólo a través del MIV (Módulo de Inducción Virtual).

Para el personal reingresante podría facilitarse como alternativa a las sesiones presenciales sólo un CD ya que es personal que tiene relativa experiencia en la institución.

Se desprende también la necesidad de involucrar a los supervisores directos de los nuevos colaboradores para que realicen adecuadamente las etapas de Entrenamiento y Seguimiento, así como, de Socialización, para potenciar el rendimiento del colaborador.

b. La encuesta de apreciación al finalizar el programa de inducción.

La Encuesta de Apreciación del Programa de Inducción es una herramienta fundamental para el mejoramiento continuo del proceso, su diseño actual (ver anexo 1) favorece este objetivo, pudiendo perfeccionarse considerando algunas de las siguientes sugerencias:

- En el ítem 1, podría preguntársele al participante, sobre los *beneficios que percibe* después de haber asistido al programa, en lugar de indagar sobre los objetivos que supone del mismo. Así, se podría plantear una pregunta estructurada que responda a evaluar los objetivos preestablecidos del Programa de Inducción. Por ejemplo:

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

- En el ítem 2, también podría estructurarse la pregunta de modo de facilitar su interpretación y directo impacto en el mejoramiento del programa. Así, podría listarse los temas tocados en las sesiones y el MIV para conocer la importancia que le asigna el participante desde sus necesidades. Por ejemplo:

2. Sobre los temas o contenidos del Programa de Inducción, marque Ud según su opinión en donde:

A = *En las sesiones presenciales he recibido información que bastaría con que este en un CD, impreso o en el Módulo Virtual de Inducción (MIV)*
B = *En las sesiones presenciales he recibido información importante, suficiente y adecuada para adaptarme a mi puesto y realizar mejor mis funciones*
C = *Debe ampliarse más información en sesiones presenciales*
D = *Debe ampliarse más información en el Módulo Virtual de Inducción (MIV)*

Sólo marque una opción por cada tema:

TEMAS Del Programa de Inducción:	A	B	C	D
Antecedentes históricos del Congreso	☐	☐	☐	☐
Visión, Misión, Objetivos Estratégicos del Congreso	☐	☐	☐	☐
Organización Parlamentaria	☐	☐	☐	☐
Servicio Parlamentario y personal de confianza	☐	☐	☐	☐
Ingreso a la institución: Procedimiento y documentos	☐	☐	☐	☐
Remuneraciones y beneficios	☐	☐	☐	☐
Regimenes de jubilación y fallecimiento de un trabajador o de un familiar directo	☐	☐	☐	☐
Reglamento Interno de Trabajo	☐	☐	☐	☐
Servicios que brinda la Gcia. de Recursos Humanos: Bienestar Social, Servicio Médico, Seguros Humanos y de Desarr. de Personal	☐	☐	☐	☐
Terminología Parlamentaria	☐	☐	☐	☐
El proceso legislativo: ¿cómo se crea una ley?	☐	☐	☐	☐
Principales procedimientos: Mociones, pedidos de información. Dictámenes: Contenido, partes, fases	☐	☐	☐	☐
Reglamento del Congreso	☐	☐	☐	☐
Mapa y recorrido	☐	☐	☐	☐
Contenido de la Web y su utilidad	☐	☐	☐	☐
Servicios virtuales y localización de información	☐	☐	☐	☐
Otros	☐	☐	☐	☐
Otros:	☐	☐	☐	☐

- Los items 3, 4 y 5 colaboran bien con los objetivos de la encuesta
- De otro lado, podría incluirse además preguntas sobre preferencia de horarios, extensión de la sesión presencial, materiales, expositores, infraestructura y/u organización de la actividad, los que sí figuran en el formato alternativo, en el

ítem III (anexo 1). Ésta podría diseñarse orientada a recoger información más precisa, como por ejemplo· *¿Cuánto debería durar la sesión de acuerdo a su disponibilidad?* _____ *horas*, etc ya que la actual estructura de las preguntas, permite obtener básicamente calificaciones globales (*muy alto-muy bajo*, que incluso podría cambiar, de mantenerse este criterio, a *muy adecuado-muy inadecuado*).

- Adicionalmente, se puede indagar sobre la importancia que le asigna el supervisor inmediato a la actividad del Programa de Inducción, preguntándole al participante si su supervisor inmediato le apoyó para que participe o si después le solicitó comentarios sobre el mismo, y de otro lado, indagar sobre las necesidades del participante en Entrenamiento, Seguimiento y Socialización, para así ampliar la mejora de los procesos siguientes a la Orientación dada inicialmente a través de las sesiones presenciales y el MIV. Ello favorecerá las recomendaciones que se harían llegar a los supervisores y perfeccionamiento del Manual Operativo para Supervisores en los Programas de Inducción.

- De otro lado, podría incluirse información sobre el aplicante, por ejemplo, si es reingresante, de modo de diferenciar sus apreciaciones sobre el programa, o cuánto tiempo ha pasado desde que ingresó a la institución y su participación en el programa, etc.

- Finalmente, orientar parte de la estructura de la encuesta para un análisis cuantitativo de la data (preguntas cerradas o estructuradas), de modo de tener información comparable longitudinalmente (en el tiempo).

Las consideraciones detalladas tienen como base los fundamentos de investigación diagnóstica para organizaciones y las prácticas para subsistemas de gestión en recursos humanos

c. La encuesta sobre recursos de información aplicada a personal de la organización parlamentaria desde fines de noviembre del 2003.

Desde la última semana del mes de noviembre del 2003, se ha solicitado vía e-mail, la aplicación a una encuesta sobre recursos de información al personal de la organización parlamentaria (ver anexo 2).

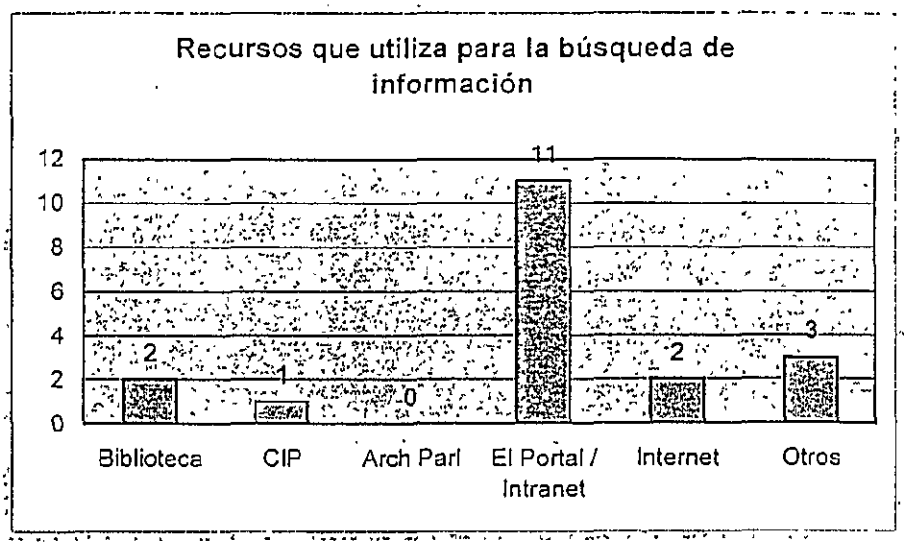
Hasta el día 5 de diciembre se recibieron once encuestas aplicadas correctamente (llenadas según instrucciones) de un aproximado de 15; de las que se desprenden sugerencias relevantes para mejorar los canales y contenidos relativos a facilitar el proceso de inducción, así como, otras informaciones que serán de utilidad para los gestores de información por Intranet.

Los resultados que se describen a continuación podrán ampliarse en la medida que se reciban más respuestas, ya que no se indicó fecha límite.

c.1. Resultados de la encuesta:

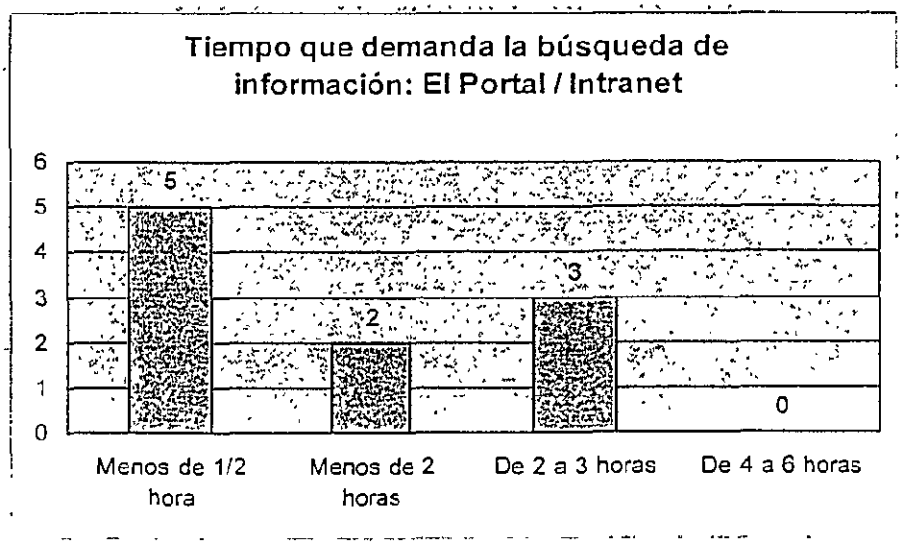
De las 11 encuestas recibidas, 6 se identifican como asesores de despacho, 1 como asesor de comisión, y 4 como técnicos, no encontrándose diferencias significativas entre sus respuestas, por lo que los resultados se describen de modo general a continuación.

En la pregunta 1: *¿Qué recursos utiliza para la búsqueda de información que necesita en el desarrollo de sus actividades?*, los encuestados respondieron en algunos casos más de una opción, siendo siempre mencionados los recursos de El Portal y/o Intranet, como se observa en el siguiente gráfico



Cabe observar que en la alternativa "otros" se mencionaron: Portales de otras entidades tanto públicas, así como, privadas, el SPIJ y revistas, principalmente.

En la pregunta 2: *Pensando en el recurso que utiliza con más frecuencia (indíquelo) _____, aproximadamente ¿cuánto tiempo le demanda encontrar la información que busca?*, se encontró lo siguiente acerca de El Porta y/o Intranet:

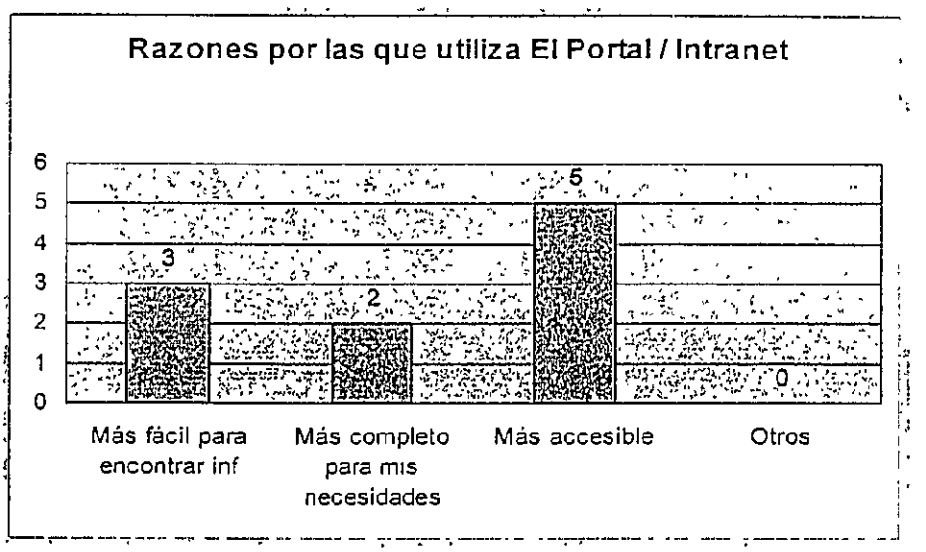


La variación en el tiempo que demanda la búsqueda puede corresponder al tipo de información requerida o al expertise del usuario. Sin embargo, como se verá

más adelante, hay recomendaciones para que se hagan mejoras que faciliten las búsquedas (pregunta 5).

De otro lado, quienes señalaron utilizar más la Internet, indicaron que les toma menos de media hora cualquier búsqueda.

En la pregunta 3: *Razones por las que utiliza más el recurso que señaló usar con más frecuencia*, se encontró lo siguiente:



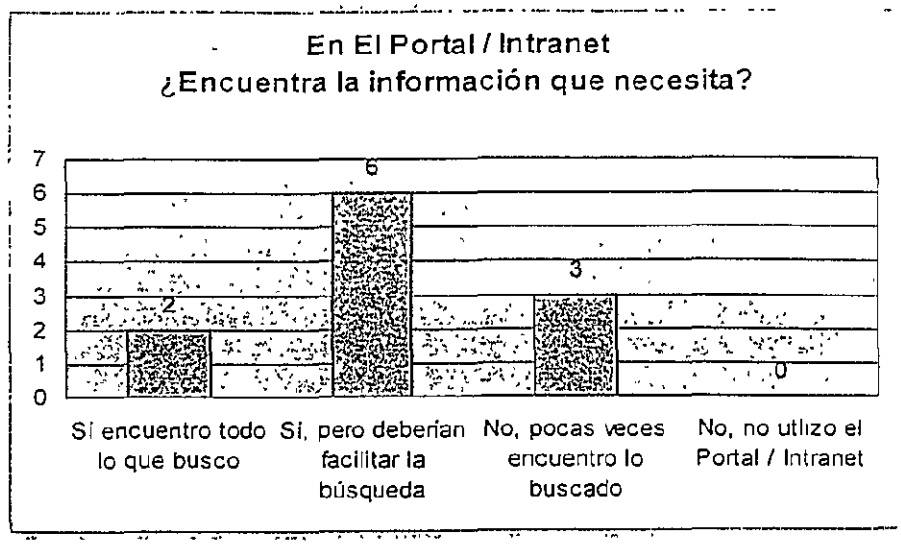
De otro lado, quienes señalaron utilizar más la Internet, manifestaron que con este recurso les es más fácil encontrar la información que requieren, siendo también más completo y accesible.

En la pregunta 4, se solicitó se indicara el recurso de información que menos utiliza, siendo mencionados principalmente el Archivo Parlamentario y la Biblioteca (5 y 3 menciones respectivamente).

Acerca de las razones por las cuales no utiliza el recurso de información señalado, los encuestados manifestaron principalmente el no haber sido capacitados para su adecuado uso (3 menciones), el que no contenga toda la información requerida (2 menciones) y el no encontrar fácilmente la información de interés (1 mención)

En la pregunta 5: *En el portal / Intranet ¿Encuentra la información que necesita?*, se encontró que la mayoría encuentra la información que necesita o busca, pero muchos señalan que debería facilitarse la búsqueda, lo que determina una importante recomendación para los gestores de la unidad de tecnologías de la información en la institución.

Los resultados se observan en el gráfico siguiente:

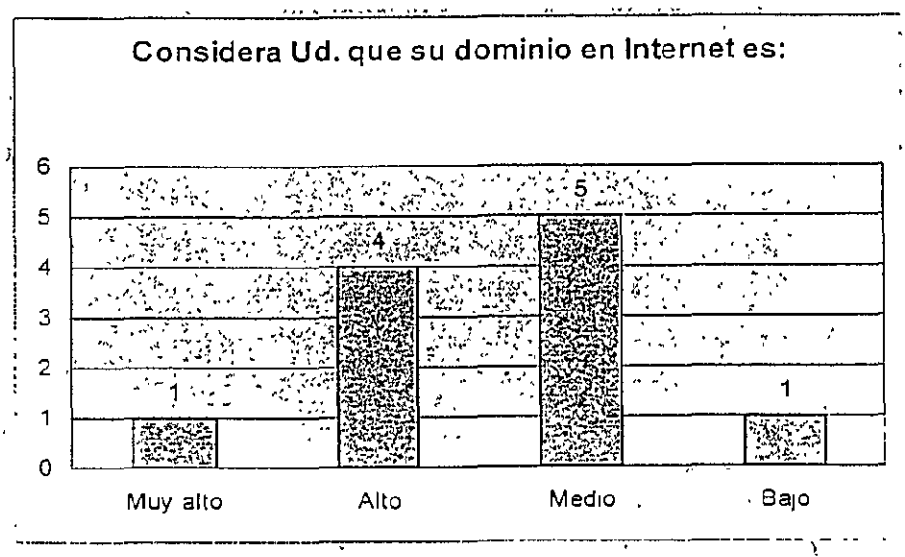


En la pregunta 6, acerca de la información que el encuestado suele buscar en El Portal / Intranet, se indicaron principalmente:

- Proyectos de Ley (5 menciones)
- Dictámenes (5 menciones)
- Leyes / Normas legales (5 menciones)
- Resumen de noticias del ámbito político (2 menciones)

De otro lado, se indicaron otras informaciones con una sola mención. Agenda, artículos de investigación varios, leyes internacionales, antecedentes jurídicos, informes, links, directorio de funcionarios de entidades públicas y privadas, datos de despachos, citaciones.

En la pregunta 7, acerca del dominio que el encuestado percibe tener en Internet, se encontró lo siguiente:



Observándose luego que a pesar de autocalificarse bastante bien en su dominio de Internet, los encuestados estarían interesados en recibir capacitación para mejorar y optimizar la búsqueda de información en El Portal / Intranet (100% señalaron que sí estarían interesados en recibir capacitación)

Acerca de los horarios que preferirían tener para la capacitación fuera del horario de oficina, 3 encuestados señalaron los días sábados por la mañana y el resto sugirió dos veces por semana para los siguientes días:

- Lunes, 5 menciones
- Martes, 2 menciones
- Miércoles, 2 menciones
- Jueves, 1 mención
- Viernes, 6 menciones

Finalmente, acerca de *otros temas que les gustarían sean desarrollados en la modalidad de capacitación interna* (pregunta 10), los encuestados señalaron principalmente:

- Internet, acceso a información variada, búsquedas de información avanzada (3 menciones)

Y con una mención en cada caso:

- Office avanzado
- Gestión y presupuesto de la República
- Mecanismos de control y fiscalización
- Determinación de costo-beneficio de proyectos de ley
- Procedimientos internos parlamentarios (trámites de documentación parlamentaria)
- Desarrollo de páginas web
- Utilización de Biblioteca
- Programación de cursos a distancia de manera eficaz según lo publicado

d. El programa y experiencia de capacitación de Secretarios Técnicos de Comisiones Ordinarias.

Secretario Técnico es la denominación de un nuevo perfil de puesto en la organización, definido y aprobado con la finalidad de fortalecer el trabajo de las Comisiones Ordinarias, dotándolas del soporte técnico y profesional permanente que permita la continuidad necesaria en la gestión parlamentaria.

El Secretario Técnico es un trabajador del Servicio Parlamentario, que tiene como finalidad prestar asesoría y apoyo administrativo a la Comisión Se encarga del análisis costo-beneficio y del análisis del impacto legal y la colisión normativa pertinente, así como del asesoramiento en materia procesal legislativa, con énfasis en lo que corresponde a la etapa de estudio y dictamen por la Comisión, la elaboración de la agenda, el acta y el acervo documentario. Tendrá también como funciones, apoyar en la supervisión de la organización y administración de la Comisión

Aun cuando uno de los requisitos para ocupar el cargo es el de haber laborado al menos por dos años en alguna de las dependencias del servicio parlamentario o de la organización parlamentaria, lo cual le provee de experiencia institucional, el

colaborador deberá conocer otros procesos y fundamentos para su nuevo trabajo, lo que supone un Programa de Inducción en cuanto al Entrenamiento específico requerido (segundo aspecto considerado en todo proceso de inducción)

Así, SUNY ha colaborado con un programa de capacitación en temas necesarios para favorecer un desempeño acorde con los objetivos del puesto, cuyo resultado quedará como un antecedente para las demás actividades de inducción que se ejecuten para este segmento de colaboradores

Como todo proceso de inducción, éste ha seguido objetivos relativos al ajuste del trabajador con el perfil del puesto y la organización, orientado a reducir las brechas sensibles de desempeño (para las principales funciones y responsabilidades)

Los temas del Programa de Inducción has sido llevados a cabo por especialistas expertos para cada uno de los contenidos previstos.

Los contenidos previstos para esta experiencia, y que probablemente puedan convertirse en la pauta para las siguientes actividades de inducción son:

- Impacto Económico de las Decisiones Legislativas.
- Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen
- El Secretario Técnico y la Asesoría Parlamentaria.
- Importancia del Trabajo en Comisiones
- Asesoramiento Parlamentario: el redactor legislativo y el asesor
- Pautas a seguir para el estudio del impacto Fiscal
- Elaboración de Dictámenes y Técnica Legislativa
- Elaboración de normas técnicas
- Impacto legal de las normas
- Taller sobre archivo documentario
- Taller sobre Tratados Internacionales
- Taller Análisis de Impacto Social
- Taller sobre impacto Ambiental
- Pautas a seguir para el estudio del impacto legal en relación al género.
- Taller sobre métodos del INEI

Cada uno de estos temas, ha de ser tratado por expertos locales (o internacionales de ser el caso), de modo que los participantes puedan entrenarse adecuadamente para sus actividades técnicas.

Algunas de las principales conclusiones de la experiencia llevada a cabo indican:

- Entrenar al Secretario Técnico en el uso de la Internet como una herramienta de búsqueda de información especializada (bases de datos), ya que los niveles de dominio detectados, no alcanzan ser una competencia bien desarrollada.

- Facilitar un proceso de transición de rol que permita al Secretario Técnico desprenderse del paradigma de rol como asesor político (dado los requisitos en experiencia previa del perfil del puesto), de modo que pueda ajustarse a comportamientos y actitudes encaminadas a una actividad estrictamente técnica

- Considerar la relevancia del procesos de Entrenamiento como un aspecto de la Inducción que garantizará la mejor actuación profesional de los ocupantes del cargo

e. **Entrevista de Informante Clave**

El presente informe ha considerado la perspectiva del informante clave en una actividad diagnóstica aplicada, con el fin de incluir en las conclusiones, el punto de vista de actores que hayan sido partícipes importantes de la dinámica institucional. En este sentido, el día 5 de diciembre del 2003, se entrevistó al Sr. José Elice, quien fuera Oficial Mayor y que ha tenido una larga trayectoria en la institución

La entrevista semi estructurada abordó los contenidos sugeridos para un proceso de inducción por segmento de beneficiarios del proceso.

Las principales sugerencias recogidas acerca de contenidos de inducción se resumen a continuación:

- Para el personal de Despacho, debe considerarse contenidos como la razón de ser y funciones del Congreso, rendición de cuentas de gastos operativos y seguros.

- Para asesores, información sobre el sistema procesal parlamentario, procedimientos de trabajo del Congreso y rol del Congreso en el Estado. Y tocar siempre temas que son tendencias como los actuales: Descentralización (local, regional, nacional), función pública de una ley-ética, ley de transparencia (vigilancia social, responsabilización).

- Para Secretarios Técnicos, todos los temas tocados en la experiencia de Inducción apoyada por SUNY, y demás relacionados, ya que son una suerte de "clon" del Oficial Mayor, en cuanto a los conocimientos que debe dominar.

- Que el personal de Hemiciclo, conozca los procesos de trabajo para que sepa la razón de ser de su actividad, cuando saca fotocopias, o hace esto o aquello, que sepa por qué o para qué. Asimismo, puede ser entrenado en primeros auxilios, seguridad o desastres, ya que es personal que está muy cerca de los Congresistas.

- Que el personal de seguridad tenga más herramientas, conocimientos y/o supervisión para que tengan una actitud de servicio y atención, que deben ser además "anfitriones", más allá de su rol de seguridad.

- Que el personal de limpieza también conozca la importancia de su trabajo, en términos de su pertenencia a una institución importante, que debe salvaguardar tanto su imagen, así como, el cuidado de su patrimonio cultural y en infraestructura

- Para el personal del área de Finanzas, temas de planeamiento financiero, formulación presupuestal y ejecución de presupuestos

Asimismo, indicó otras sugerencias metodológicas.

- Apoyarse en cartillas que pueden resumir algunos temas de procedimientos, ya que ha habido experiencias previas que indican su utilidad.

- Utilizar necesariamente la metodología de sesión presencial para la inducción, pues considera que la mayoría del personal, no está familiarizado ni habituado a recibir información por medios como la Intranet o un CD.

- Al respecto, sugiere que las sesiones presenciales sean apoyadas por presentaciones en MS Power Point para facilitar el aprendizaje, sobre todo para el personal técnico.

- Potenciar el proyecto del Despacho Virtual en Intranet como una fuente importante de información para el trabajo parlamentario.

- Incidir y reforzar el aprendizaje de software como el Office y el uso de Internet como herramientas de trabajo.

- Incidir y reforzar el uso del correo electrónico, pues considera que su uso potencia las comunicaciones, optimiza otros recursos (tiempo, papel, copias, etc), y mejora la organización y coordinación del trabajo

- Incidir en el sentido de compromiso y pertenencia de los trabajadores que se incorporan a una institución como el Congreso, argumentando el sentido de orgullo.

- Que las pasantías podrían ser una alternativa de capacitación para ciertos puestos, siempre y cuando se amerite una experiencia de aprendizaje sólo obtenible fuera del país, lo que supone conocer las ventajas de la institución seleccionada como destino. Por ejemplo, para un director de museo, recomendaría la visita a México; para el personal de prensa, a Chile, para secretarios técnicos, a México, etc

Finalmente, mencionó algunas otras sugerencias que podría recoger la Gerencia de Recursos Humanos como el que el perfil del personal de Protocolo corresponda a un diplomático de carrera (pero no con nivel de Embajador); que haya más actividades o atención desde el Servicio Social, para el personal antiguo; que permanezca el Servicio Médico cuyo personal tiene un expertise propio a la institución y su personal.

Conclusiones de la Consultoría:

A través de la revisión técnica de los documentos de inducción desarrollados por el Área de Desarrollo de Personal, y las reuniones con la Gerencia de Recursos Humanos, el Jefe de Desarrollo de Personal e informantes clave se resume las consideraciones generales para el desarrollo sostenido de la gestión de los Recursos Humanos en los procesos de Inducción.

A continuación se detallan las apreciaciones con base en lo descrito

- Que el proceso de Inducción, como se sugiere en las prácticas contemporáneas de Recurso Humanos contemple los aspectos de Orientación, Entrenamiento y Socialización. La Orientación a cargo del Área de Desarrollo de Personal, la que ya ha desarrollado un programa eficiente para los fines que se requiere. El Entrenamiento, que deberá enfocarse en competencias técnicas, como la desarrollada en la experiencia de inducción a Secretarios Técnicos. Y, la Socialización, que podrá reforzarse con el Manual Operativo para Supervisores, a diseñarse con las sugerencias incluidas en el informe de la presente Consultoría.

- Que el proceso de Orientación, puede desarrollarse en un solo programa para los segmentos de personal identificados, es decir, tanto para el de la Organización Parlamentaria, así como, del Servicio Parlamentario.

- La exigencia de desarrollar el proceso de Orientación con actividades presenciales dadas las características de la población objetivo, en quienes se identifica mayor probabilidad de aprendizaje con esta metodología No siendo substituible el alcance previsto por otros métodos como la entrega de información en CD o por medios electrónicos.

- Desarrollar materiales visualmente atractivos de modo de facilitar los aprendizajes y la recordación de contenidos, así como, la aplicación de ejemplos propios de la dinámica institucional

- La necesidad de contar con el dato poblacional de si el personal nuevo en un puesto, es o no reingresante, ya que esta variable afecta sustancialmente los contenidos de programas e indicadores de gestión.

- En la programación de contenidos, incidir en los temas funcionales propios de la institución, como los procedimientos parlamentarios y técnicas de búsqueda de información.

- Potenciar el uso de tecnologías de información para procesamiento de información y como herramienta de comunicación, optimizando el trabajo desde cada rol o función (El Portal / Intranet, correo electrónico, Office)

- Reforzar la participación de los jefes inmediatos al personal ingresante para los aspectos de entrenamiento y socialización, de modo de cumplir con los objetivos del proceso de Inducción. Potenciando la tendencia actual de la gestión organizacional, la que indica una mayor responsabilidad de los jefes de línea para la administración de sus colaboradores con las herramientas y técnicas que la unidad de Recursos Humanos provea

- Potenciar el instrumento de evaluación del programa de inducción (orientación) de modo de verificar el cumplimiento de objetivos, efectividad de las metodologías, así como, las necesidades para el entrenamiento, seguimiento y socialización

- Desarrollar indicadores que se desprendan de los post test de inducción diseñados, de modo de retroalimentar el programa y alimentar otros subsistemas como los de capacitación o evaluación del desempeño.

- Desarrollar programas de entrenamiento como el efectuado en la experiencia de inducción a Secretarios Técnicos, para otros segmentos de población que lo requieran, contando con las sugerencias de los jefes de linea y los recursos disponibles

- Apoyar desde de alta dirección los diseños del Área de Desarrollo de Personal, directamente responsable del programa de Inducción, de modo de obtener en el mediano y largo plazo, una actividad más eficiente desde el rol funcional de cada uno de los colaboradores (considerando los objetivos que este programa aborda).

Se adjunta como soporte al trabajo que viene llevando a cabo la Gerencia de Recursos Humanos y la Jefatura de Desarrollo de Personal en los temas de inducción, dos manuales, el Manual Maestro para la gestión desde Recursos Humanos y el Manual Operativo para el Supervisor.

El **Manual Maestro** para los Programas de Inducción (Anexo 4), documento que enmarca los aspectos estratégicos, metodológicos y operativos del subsistema, contiene:

- Una introducción y justificación técnica de los procesos de Inducción como subsistema de Gestión de los Recursos Humanos, así como, las metodologías y principios de aprendizaje involucrados.
- Los Objetivos General y Terminales que deben cumplirse a través de las actividades de Inducción.
- El alcance del proceso para las poblaciones de interés.
- Las perspectivas de la Inducción que aborda tres aspectos.
  La Orientación, incluyendo los métodos de sesiones presenciales y otros, a cargo de la unidad de Desarrollo de Personal.
  El Entrenamiento y Seguimiento, así como, la Socialización a cargo del supervisor de línea.
  Se describen métodos y técnicas específicos para cada caso

El **Manual Operativo** para el Supervisor (Anexo 5), documento que apoya el rol de facilitador en procesos de inducción, contiene:

- Los objetivos y alcance del programa que debe apoyar el supervisor facilitador.
- La descripción de los aspectos de la inducción para la comprensión del marco de acción por parte del supervisor facilitador
- La descripción los objetivos, contenidos y métodos de la Orientación
- La descripción los objetivos, contenidos y métodos del Entrenamiento y Seguimiento.
- La descripción los objetivos, contenidos y métodos de la Socialización.

ANEXOS

1. Encuesta de Apreciación del Programa de Inducción
2. Encuesta sobre recursos de información en Intranet
3. Información sobre el proceso de inducción para Secretarios Técnicos
4. Manual Maestro para los Programas de Inducción: Contenidos, técnicas y herramientas
5. Manual Operativo para el Supervisor
6. Materiales a utilizar en el proceso de inducción desarrollados por el Área de Desarrollo de Personal

ANEXO 1

Encuesta de Apreciación del Programa de Inducción

ANEXO 2

Encuesta sobre recursos de información en Intranet

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Gerencia de Recursos Humanos

Área de Desarrollo de Personal

ENCUESTA

Objetivo: Esta encuesta tiene por finalidad llevar a cabo un análisis de las necesidades de capacitacion en relación al uso adecuado de los recursos existentes en el Congreso para la búsqueda de informacion, cuyos resultados nos facilitara definir los contenidos de un módulo de induccion o taller que proporcione las herramientas para optimizar el uso de los recursos disponibles

Dirigida a: Asesores de los Grupos Politicos
Asesores de Comision
Asesores de Congresistas

Instrucciones:

Para marcar la alternativa deseada se debe dar doble clic en el casillero junto a la letra que elija, seguidamente se mostrará una ventana con el titulo "Opciones de campo de formulario con casilla de verificación" y ubiquense con el mouse en el recuadro "valor predeterminado" y haga clic en "Marcado" y finalmente clic en el boton aceptar

---

1 ¿Qué recursos utiliza para la búsqueda de informacion que necesita en el desarrollo de sus actividades?

a ☐La Biblioteca
b. ☐El Centro de Investigaciones Parlamentarios CIP.
c ☐El Archivo parlamentario
d. ☐El portal
e ☐El Intranet
f. ☐Otros, indique _____

2 Pensando en el recurso que utiliza con mas frecuencia (indiquelo) _____, aproximadamente ¿cuánto tiempo le demanda encontrar la informacion que busca?

a. ☐Menos de ½ hora
b ☐Menos de dos horas
c. ☐De dos horas a tres horas
d ☐De cuatro a seis horas
e ☐Especifique tiempo _____

3 Razones por las que utiliza más el recurso que señaló usar con más frecuencia

a ☐Mas facil para encontrar informacion
b ☐Más completo para las necesidades de informacion que suelo tener
c. ☐Mas accesible
d. ☐Otros, especifique _____

4 Razones por las que no utiliza _____ (indique qué recurso no suele utilizar)

a ☐No esta toda la informacion que requiero
b ☐No es facil para encontrar la informacion que requiero
c ☐No he sido capacitado para su adecuado uso
d ☐Otros, especifique _____

5. En el portal / Intranet ¿Encuentra la información que necesita?

a ☐Sí, encuentro todo lo que busco
b. ☐Sí, pero deberían facilitar la busqueda
c. ☐No, pocas veces encuentro lo buscado
d. ☐No, no utilizo el portal / Intranet

6. ¿Que información es la que Ud suele buscar en el portal / Intranet?

a. _____
b. _____
c. _____
d _____

7. Considera Ud que su dominio de Internet es

a. ☐Muy alto
b ☐Alto
c. ☐Medio
d ☐Bajo

8. Para mejorar y optimizar la búsqueda de información en el portal / Intranet, ¿estaría interesado en recibir capacitación?

a. ☐Sí
b. ☐No

9 ¿En qué horarios? (fuera de horario de oficina)

a. ☐Solamente sábados en la mañana
b ☐Dos días a la semana, indique cuales _____

10 ¿Qué otro(s) tema(s) le gustaría que sea(n) desarrollado(s) en la modalidad de capacitación interna?

_____

DATOS PERSONALES DE LA PERSONA QUE LLENA LA ENCUESTA:

Apellidos y Nombres. _____
Cargo: _____ Dependencia: _____
Telf. Directo: _____ Anexo._____
E-mail: _____

_____
FIRMA Y SELLO

favor enviar esta encuesta a:

José Saldarriaga jsaldarriaga@congreso.gob pe

C/c
Guillermo García ggarcia@sunyperu.org

ANEXO 3

Información sobre el proceso de inducción para Secretarios Técnicos

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS SECRETARIOS TÉCNICOS DE COMISIONES ORDINARIAS

(OCTUBRE - DICIEMBRE 2003)

PRIMERA SEMANA: DEL 27 DE OCTUBRE AL 1º DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
	LUNES 27	Presentación del Oficial Mayor				
	MARTES 28					
CONFIRM	MIÉRCOLES 29	Impacto Económico de las Decisiones Legislativas.	Alfredo Bullard	De 1:30 pm a 4:30 pm	621 15 15	María Elena Moyano
	JUEVES 30					
CONFIRM	VIERNES 31	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen	Cong Rafael Valencia	De 1 pm a 2:30 pm	9752 4601	Sala Moyano
CONFIRM	SÁBADO 1º	El Secretario Técnico y la Asesoría Parlamentaria.	Salvador Nava	De 10 am a 1 pm	441 5100	Anfiteatro Quiñones

SEGUNDA SEMANA: DEL 3 AL 7 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
CONFIRM	LUNES 3	Impacto Económico de las Decisiones Legislativas (continuación)	Alfredo Bullard	De 10 am a 12 m	621 1515	Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 3	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen	Javier Tantaleán	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Belaunde
CONFIRM	MARTES 4	Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen.	Javier Tantaleán - Congreso	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Bolognesi
CONFIRM	MIÉRCOLES 5	Taller sobre Análisis Costo Beneficio	Luis Mejía (SEC.TEC)	De 3 pm a 6 pm		

CONFIRM	JUEVES 6	Taller	Eduardo Brian - CIP	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	VIERNES 7	Taller.	Eduardo Brian - CIP	De 3 pm a 6 pm	9954 5826	Sala Moyano

TERCERA SEMANA: DEL 10 AL 14 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	
CONFIRM	LUNES 10	Importancia del Trabajo en Comisiones	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 4 pm	Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 10	Asesoramiento Parlamentario: el redactor legislativo y el asesor	Alejandra Svetaz	De 4 pm a 6 pm	Sala Belaunde
CONFIRM	MARTES 11	Pautas a seguir para el estudio del impacto Fiscal	Waldo Mendoza	De 11 am a 1 pm	Sala 3
CONFIRM	MARTES 11	Elaboración de Dictámenes y Tecnica Legislativa	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 6 pm	Sala Belaunde
CONFIRM	MIÉRCOLES 12	Taller	Alejandra Svetaz	De 10 am a 1 pm	Sala Belaunde
CONFIRM	MIÉRCOLES 12	Elaboracion de normas técnicas	Alejandra Svetaz	De 3 pm a 6 pm	Sala Belaunde
	JUEVES 13				
	VIERNES 14				

CUARTA SEMANA: DEL 17 AL 21 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
	LUNES 17					
CONFIRM	MARTES 18	Pautas a seguir para el estudio del impacto legal en relación al género.	Dra. Julissa Mantilla PUC	De 3 pm a 6 pm	97910183	Sala Belaunde
	MIÉRCOLES 19					

JUEVES 20

VIERNES 21

QUINTA SEMANA: DEL 24 AL 28 DE NOVIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
CONFIRM	LUNES 24	Impacto legal de las normas	Jose Elice	De 3pm a 6pm	446 9800 Ext 303	Sala Belaunde
CONFIRM	LUNES 24	Taller Análisis Costo Beneficio	Gabriel Ortiz de Zevallos	De 6·30 a 9 30pm	444 6261	Sala 4 Mariano Santos
	MARTES 25					
CONFIRM	MIÉRCOLES 26	Taller Análisis Costo Beneficio	Alfredo Bullard	De 3 pm a 6 pm	621 15 15	Sala Belaunde
CONFIRM	JUEVES 27	Taller Analisis Costo Beneficio	Javier Tantalean	De 3 pm a 6 pm	99545826	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	VIERNES 28					

SEXTA SEMANA: DEL 1° AL 5 DE DICIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
CONFIRM	LUNES 1°	Taller Impacto Fiscal	Nelson Shak	De 3 pm a 4 pm	426 8047	Anfiteatro Quiñones
CONFIRM	MARTES 2	Taller Impacto Ambiental	Mariano Castro	De 3pm a 6pm	98705525	Belaunde
CONFIRM	MARTES 2	Taller Analisis Costo Beneficio	Javier Tantalean	De 6pm a 9pm	99545826	Sala 1
sin confirm	MIÉRCOLES 3	Taller sobre metodol del INEI	Jefe del INEI			
	JUEVES 4					

	VIERNES 5	Taller de Redacción Legal	Martha Hildebrandt			

ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN

SEPTIMA SEMANA: DEL 9 AL 12 DE DICIEMBRE

		MATERIA	EXPOSITOR	DURACIÓN	TELEFONO	SALA
confirm	MARTES 9	Taller sobre archivo documentario	Sr Guillermo Nuñez	De 3 pm a 6 pm	98083422	Belaunde
confirm	MIÉRCOLES 10	Taller sobre Tratados Internacionales	Dr. Fabian Novak	De 3 pm a 6 pm	3307680	Belaunde
confirm	JUEVES 11	Taller Análisis de Impacto Social	Pedro Francke	De 3pm a 6pm	615 0660	Anfiteatro Quiñones
	VIERNES 12	Proyectos SUNY Perú				

ANEXO 4

Manual Maestro para los Programas de Inducción: Contenidos, técnicas y herramientas

Contenido

	Pág
1. Introducción y Justificación	2
1.1. La Inducción como subsistema de Gestión de los Recursos Humanos	4
1.2. De las metodologías y principios de aprendizaje	5
2. Objetivos	7
2 1 Objetivo General	7
2.2. Objetivos Terminales	7
3. Alcance	8
4. Aspectos de la Inducción	9
4.1. Orientación	10
a. Sesión de Inducción	12
b. Módulo de Inducción Virtual	13
4.2. Entrenamiento y Seguimiento	13
4.3. Socialización	14

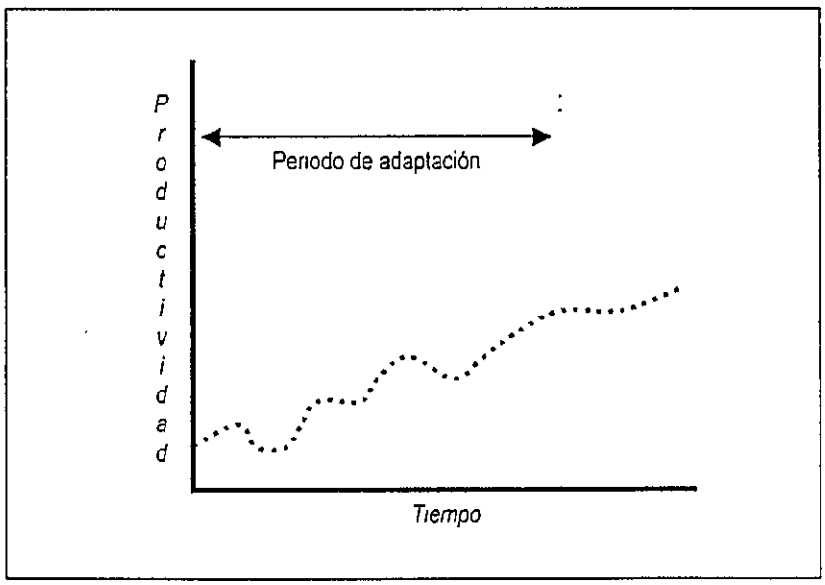
1. Introducción y Justificación

Atender a la forma en que se insertan y se adaptan los nuevos miembros de una organización a ésta o los colaboradores a una nueva posición (dentro de la misma organización) es esencial para cuidar los procesos de ejecución de las tareas y los resultados, así como, la identificación con la misión institucional.

Los Programas de Inducción se diseñan para estos fines, permitiendo encauzar el potencial del personal en el mismo camino de los objetivos de la institución

En la gestión contemporánea de las organizaciones se ha evidenciado comparativamente las fortalezas que se desprenden de los Programas de Inducción, en contraste con las debilidades de no contar con éstos.

Así, al no contar con Programas de Inducción, el periodo de adaptación al puesto y a la organización se extiende y, en el transcurso del tiempo, se producen errores que originan reprocesos, desperdicios de recursos y, en general, la productividad se ve afectada. El trabajador se adecua por "ensayo y error", lo que incide además en su motivación y sentido de logro, ya que está más expuesto al fracaso y a la frustración en la ejecución de sus tareas y resultados.

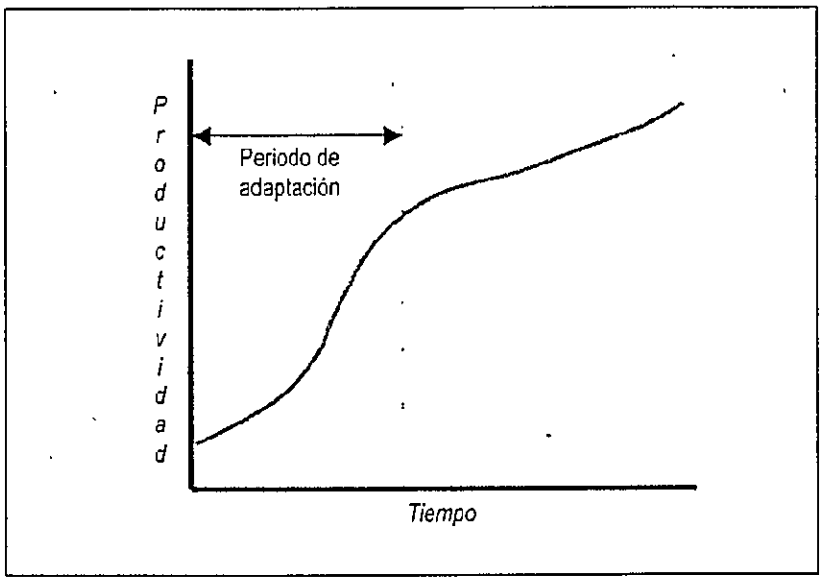


Proceso de adaptacion sin Programas de Inducción

De otro lado, el entusiasmo inicial del colaborador que resulta en comportamientos como iniciativa, proactividad y motivación percibido como parte de su rendimiento de entrada, prontamente se reduce al no alcanzar un adecuado estándar en la realización de sus actividades. Siendo afectado su potencial inicial para alcanzar en tiempo más corto el dominio de sus tareas.

Asimismo, se produce una distorsión de la imagen del colaborador que es percibido como incompetente por sus supervisores y/o pares con mayor experiencia, generalizándose esta percepción inicial a todas sus competencias y desempeño futuro.

Contrariamente, con Programas de Inducción estructurados, el periodo de adaptación al puesto y a la organización, se reduce drásticamente y en poco tiempo, se observa un aumento sostenido de la productividad y una socialización orientada a la identificación. El trabajador se adecua mejor con información de entrada, apoyo y motivación.



Proceso de adaptación con Programas de Inducción

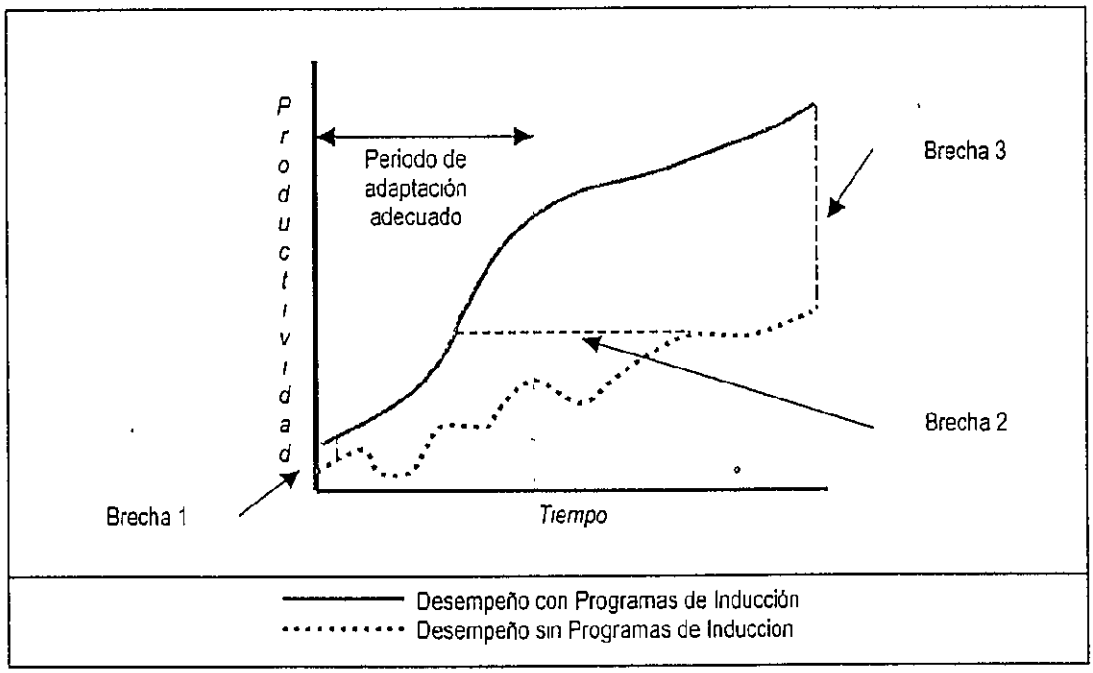
En la siguiente gráfica se evidencia los beneficios que pueden alcanzarse con Programas de Inducción estructurados, los que pueden incidir directamente en el rendimiento y productividad del colaborador no sólo durante los primeros meses de adaptación al puesto, sino a lo largo de su permanencia en el puesto

Obsérvese las brechas de rendimiento comparado.

- **Brecha 1:** La calidad inicial de la realización de las tareas y resultados puede ser superior con un Programa de Inducción, notándose un mejor rendimiento desde la primera actividad asignada, ya que el personal conoce y comprende sus funciones, los objetivos de la institución y los de su área, los procedimientos de trabajo, los estándares por los que se le evaluará e incluso la cultura institucional en aspectos tan específicos como el lenguaje y términos propios de su organización.

- Brecha 2: Alcanzar un estándar aceptable de adecuación al puesto en el tiempo, lo que significa un desempeño al menos suficiente en tareas rutinarias, puede tomarle al trabajador el doble del tiempo si no ha sido apoyado por un Programa de Inducción estructurado

- **Brecha 3:** Durante su permanencia en la institución, un trabajador podría no alcanzar nunca el mejor de los desempeños o un desempeño sobresaliente, así como, una mejor identificación institucional, porque a razón de la intensidad de las demandas de tareas de rutina no tiene tiempo para conocer información que mejoraría sustancialmente su rendimiento Por ejemplo, el no conocer los sistemas de información disponibles, o la razón de ser de las demás unidades con las que debe coordinar, o los servicios disponibles en otras áreas o las instalaciones y artefactos histórico culturales que son parte importante del patrimonio institucional, etc.



Proceso de adaptación comparativo

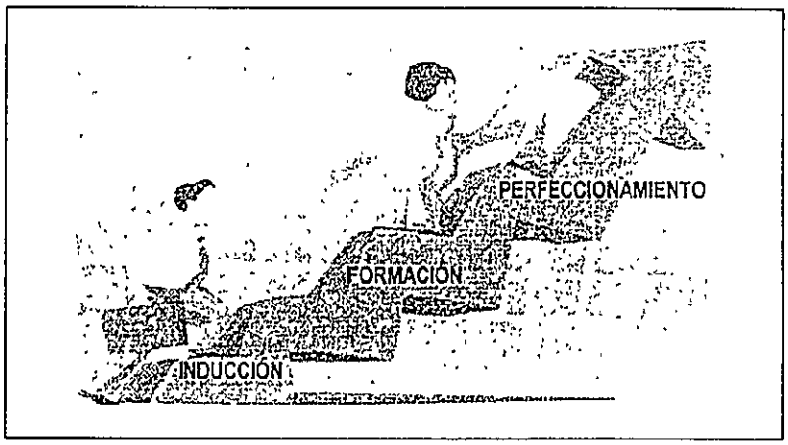
Por lo expuesto es pues necesario considerar seriamente y de modo sistemático el diseño e implementación continua de Programas de Inducción en la institución, los que deberán elaborarse y aplicarse según los públicos objetivos, los cuales pueden segmentarse por la complejidad del puesto, jerarquía o unidad de gestión

1.1. La Inducción como subsistema de Gestión de los Recursos Humanos

La Gerencia de Recursos Humanos del Congreso de la República, en su unidad de Desarrollo de Personal, podrá contemplar como parte de los subsistemas a gestionar, el proceso de Inducción; lo que constituye para toda organización una exigencia y un reto que implica el despliegue de metodologías acordes con la misión y características organizacionales distintivas y particulares

Si bien la responsabilidad en la planeación de los Programas de Inducción se concibe como parte de la Gerencia de Recursos Humanos, debe enfatizarse la co-responsabilidad con las autoridades de línea para su implementación de modo de integrar los objetivos institucionales y beneficios alcanzables con la implementación del proceso de inducción.

La responsabilidad en la planeación de los Programas de Inducción desde la Gerencia de Recursos Humanos se circunscribe en el marco del subsistema de Capacitación.



Etapas y tipos de Capacitación

Siendo así la Inducción, la primera de las etapas a considerar, utilizando de modo oportuno las metodologías y principios de aprendizaje aplicables a todas las etapas de capacitación.

1.2. De las metodologías y principios de aprendizaje

Las metodologías se definen según la información diagnóstica de necesidades de inducción a tres niveles:

- Las características de entrada de los miembros de cada segmento objetivo (perfil inicial del personal de la Organización y del Servicio Parlamentarios),
- los perfiles de puestos genéricos por segmento objetivo y,
- los recursos y características institucionales para implementar los programas de inducción.

Así, con respecto a las características de entrada de los miembros de cada segmento objetivo, éstas han sido detectas por la Gerencia de Recursos Humanos a través de otros subsistemas de gestión como la evaluación del rendimiento y los programas de formación realizados en periodos anteriores En general, las características en mención están referidas a las competencias básicas (ej. redacción de documentos, uso de terminología parlamentaria, manejo de software de oficina), competencias institucionales (ej. cuidado del patrimonio institucional), competencias de supervisión (ej impacto e influencia) y genéricas (ej. habilidades en comunicación).

De otro lado, los perfiles genéricos de puestos por segmento objetivo son claramente identificables dado que la institución está conformada básicamente por dos áreas de especialidad, la del Servicio Parlamentario y la de Organización Parlamentaria, los que definen necesidades específicas con contenidos tanto comunes, así como, diferenciados para el proceso de inducción.

Finalmente, el tercer nivel diagnóstico de recursos y características institucionales que consideraría la Gerencia de Recursos Humanos, estará referida a la existencia de supervisores de línea que compartan la responsabilidad de la implementación del procesos de inducción, la disponibilidad de recursos de infraestructura, tecnológicos, logísticos y de personal instructor.

Las metodologías oportunas dadas las condiciones diagnósticas identificadas con la unidad de Recursos Humanos son:

- *Exposiciones*: Transmisión de temas con metodología de aula presencial. Considerando que una proporción de personal no está habituado al ingresar a su puesto, al uso de tecnologías telemáticas, así como, la no disponibilidad del recurso tecnológico (computadoras) para todos los puestos.

- *Intranet*: Como recurso complementario, una vez que se ha orientado al personal en su uso e información disponible.

- *Materiales de Apoyo*. Con el contenido y complemento de las exposiciones y/o disponible para imprimir o revisar desde intranet.

- *Coaching o seguimiento*: Aplicable una vez que el trabajador inicia sus actividades, compartiendo así la responsabilidad de la inducción principalmente con los supervisores. Para esta metodología ha de considerarse el Manual Operativo dirigido al Supervisor de Línea.

- *Evaluación*. Para registrar los resultados de los Programas de Inducción, retroalimentar la gestión de personal y mejorar sostenidamente las metodologías.

Con respecto a los principios de aprendizaje se contempla:

- *Modelado*: que resalta los rasgos sobresalientes de la capacitación conductual, esto es, el uso intensivo de modelos asimilables por el público objetivo. Así, se resalta la relevancia de modelos cercanos e identificables como por ejemplo se da al contar con la participación de instructores internos en las exposiciones, la guía por parte de pares experimentados o del supervisor inmediato durante la etapa da seguimiento Además, incluye el uso pertinente de imágenes y dibujos en los materiales de inducción (visuales y/o audio visuales) que favorezcan el modelado por identificación

- *Significado de la presentación*. Referido a que el material por aprender de debe presentar de la manera más significativa posible, esto es, que

la nueva información se integre o relacione con tareas que le sean relevantes; como ejemplificar los temas con casos relativos a las funciones que deberá ejecutar.

- *Diferencias individuales* Que aluden a diversificar los métodos de enseñanza para asegurar el impacto en el aprendizaje Supone tomar en cuenta la consideración de que algunas personas aprender mejor escuchando, otros viendo, otros haciendo, etc.

- *Práctica activa y repetición.* Supone tratar de implementar los recursos que permitan la puesta en práctica de lo aprendido, por ejemplo, al enseñar el acceso a Intranet, el aprendizaje se potenciará si el colaborador cuenta con la tecnología al momento de la instrucción. Igualmente es aplicable para la etapa de seguimiento dado que el acompañamiento inicial (hacer con él) favorece la puesta en práctica

- *Aprendizaje en partes*: Dado que los contenidos para la inducción son extensos y varían según la importancia de los temas y la pertinencia por segmento objetivo, deberá identificarse las partes para clasificarlas por etapas de inducción. Así, hay contenidos generales importantes para todos los públicos objetivos, así como, contenidos específicos para cada uno de éstos.

- *Aprendizaje distribuido*: Versus el aprendizaje en masa que es intensivo en un solo momento, se sugiere segmentar los contenidos para favorecer el aprendizaje en tres espacios. orientación, entrenamiento y socialización (siguiendo los aspectos que la inducción contempla).

- *Retroalimentación y refuerzo*· A contemplarse desde las herramientas de evaluación, así como, durante la fase de seguimiento.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General:

Facilitar la integración del nuevo personal a la organización, para de esta manera orientar su conducta de acuerdo a la visión, valores y cultura organizacional.

2.2. Objetivos Terminales:

Los objetivos que se pretenden alcanzar con los Programas de Inducción, se orientan en general a:

- *Reducir los costos del desempeño en el proceso de adaptación.* Bajo la suposición que el empleado nuevo en un puesto será menos eficiente durante el inicio de su actividad. Este periodo que implica una brecha en el desempeño podrá reducirse con un programa de inducción según público objetivo Se eliminará el aprendizaje por "ensayo y error", y reducirán costos por reprocesos (repetición de tareas hasta alcanzar el

estándar), desperdicios (uso de recursos en exceso) y mermas (recursos mal utilizados)

- *Reducir el estrés y la ansiedad:* El nuevo colaborador, interesado en realizar adecuadamente sus tareas, necesita contrastar sus habilidades con la realidad, el temor de no poder cumplir con los estándares y las normas por no conocerlas con precisión, genera inevitablemente incertidumbre y tensión, las que afectan la calidad de la ejecución y su satisfacción. Puede incluso tener un impacto en su motivación y repercutir en la atmósfera de trabajo

- *Reducir la distorsión en la apreciación del personal y su rotación vinculada a este efecto:* Si el colaborador o su supervisor perciben que el desempeño no alcanza a cubrir las expectativas, puede decidirse la desvinculación con el cargo, generándose sobrecostos O previo a ello, formarse una imagen distorsionada de las capacidades del colaborador.

- *Ahorrar tiempo a los supervisores y compañeros de trabajo:* Los empleados nuevos requerirán ayuda desde el inicio y por un periodo que puede alcanzar varios meses, lo que lo lleva a hacer consultas y solicitar informalmente el tiempo de otros con mayor experiencia en un set inestructurado y con posibles distorsiones.

- *Generar expectativas de rendimiento.* El proceso de inducción debe contener parámetros de comportamiento laboral, según las normas y reglas organizacionales. Ello se base en modelos de motivación trayectoria – meta con relación a los estándares que se desprenden del sistema de Evaluación de Desempeño.

- *Alineación con la cultura institucional:* El colaborador no sólo debe tener las cualidades técnicas o profesionales para el puesto, debe también ajustarse a los fines y valores institucionales, así como, al estilo de comportamiento orientado a fortalecer la estabilidad en el sistema social de la institución. El proceso de socialización favorece también la identificación y compromiso laboral y organizacional, a través de la transmisión de las competencias esperadas desde su rol.

- *Optimizar las coordinaciones y la relación cliente – proveedor interno:* Dado que se incidirá en el marco funcional de que el trabajador realiza tareas que son parte de un proceso mayor que se relaciona con los resultados institucionales.

3. Alcance

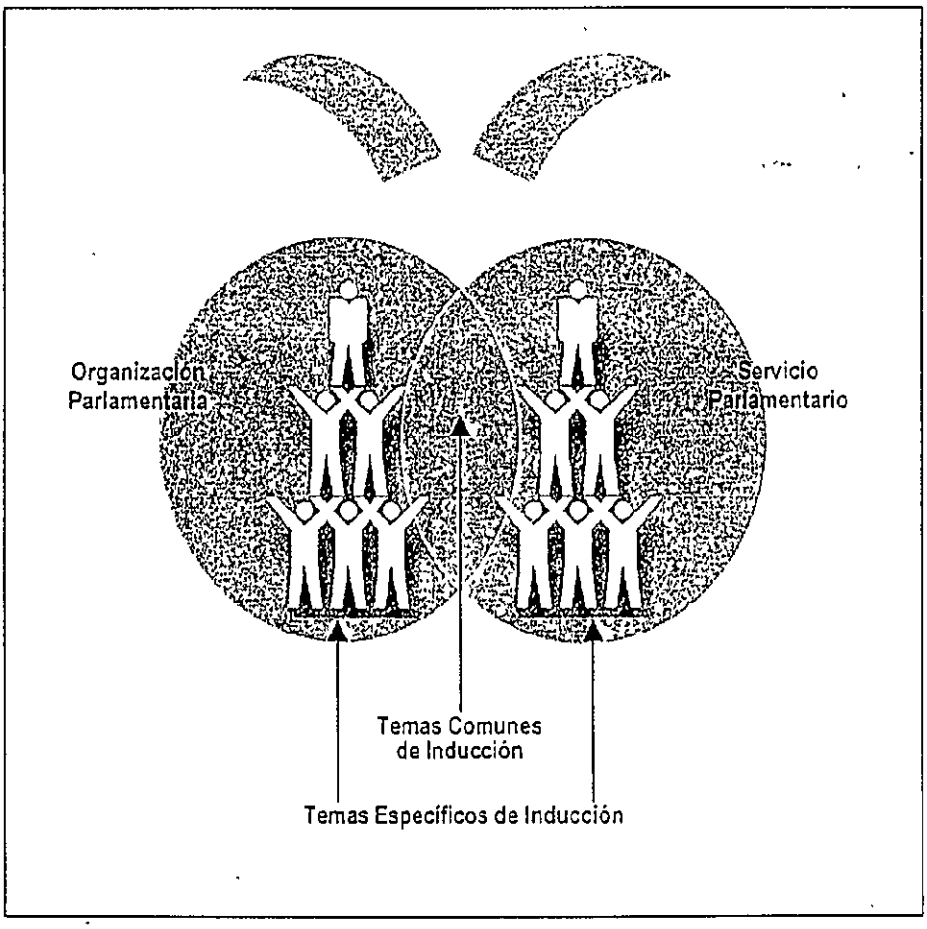
Los Programas de Inducción se diseñarán con relación a dos segmentos de interés como públicos objetivo. Personal colaborador de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario.

La segmentación obedece a la misión genérica diferenciada de ambos grupos de interés Sin embargo, se contemplan contenidos tanto comunes, así como, específicos para cada segmento.

Los contenidos comunes responden al objetivo de transferir información necesaria para la comprensión integral y coherente de los procesos, objetivos y fines

institucionales; el fortalecimiento o desarrollo de competencias básicas, genéricas e institucionales; el conocimiento y comprensión de las condiciones de trabajo que provee la institución a sus colaboradores (deberes y derechos); otras informaciones de orientación del empleado

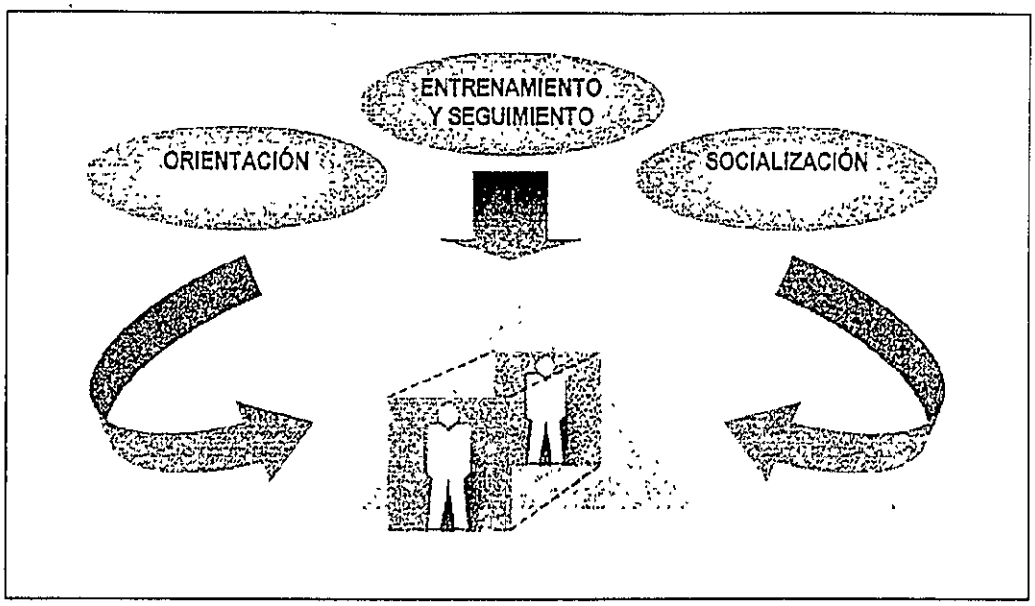
Los contenidos específicos se enfocan en favorecer el desempeño del colaborador con respecto a su posición y cometidos, lo que incluye el acceso a la información de la descripción del puesto, los procedimientos administrativos de personal y de trabajo que le corresponden y, las demás informaciones que favorezcan el desempeño de sus funciones desde su incorporación al puesto Es el supervisor inmediato quien tiene la mayor responsabilidad sobre la transmisión y orientación en estos contenidos.



Públicos Objetivo por Segmento de interés:
Personal colaborador de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario

4. Aspectos de la Inducción

Los Programas de Inducción del personal se dan en un proceso que involucra tres aspectos no necesariamente secuenciales la Orientación, el Entrenamiento y la Socialización.

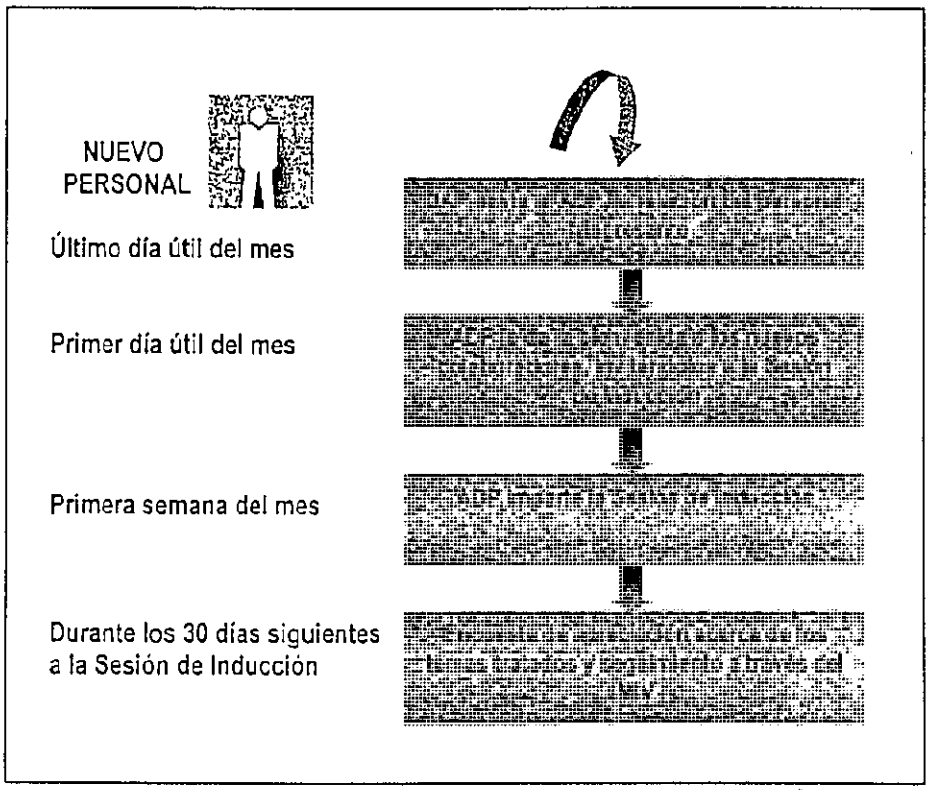


Aspectos de la Inducción

4.1. Orientación

La Orientación es el ajuste dirigido de nuevos empleados con la Institución De esta etapa debe ser responsable la Gerencia de Recursos Humanos, siendo el área de Desarrollo de Personal quien diseña y ejecuta las acciones.

Sigue el siguiente proceso.



En donde.

DAP Departamento de Administración de Personal
ADP. Área de Desarrollo de Personal
MIV: Módulo de Inducción Virtual

Los contenidos de Orientación a ser transmitidos al nuevo empleado son:

- *Bienvenida a la Institución*: Representa el saludo de la institución al nuevo colaborador.

- *Reseña histórica de la Institución*: Aquí se pretende informar acerca de los orígenes de la institución, cuando se fundó, los hechos históricos más saltantes, los personajes representativos, etc.

- *Organización:* De modo que el personal comprenda las estructuras y relaciones funcionales entre las unidades de gestión. Se presenta el organigrama.

- *Misión, Visión, Valores, Objetivos, Planes de la Institución:* Se señala la razón de ser, quienes somos y quienes queremos ser, la cultura institucional y principios, así como, los aspectos estratégicos como los objetivos y planes institucionales.

- *Políticas y procedimientos generales de la institución*: Descritos con claridad para el ajuste del colaborador a las prácticas de rutina

- *Instrucciones para la búsqueda de información para realizar las funciones* (fuentes, medios y tipos de información disponibles): Énfasis en información en Intranet. Incluye instrucciones de búsqueda para otras informaciones de servicios al empleado.

- *Prestaciones y beneficios al trabajador*: con la identificación del procedimiento y lugar donde se facilitan los mismos.

- *Expectativas, estándares y/o formatos y/o normas del proceso de apreciación del desempeño*: Según aplique para el segmento objetivo. Se enfatiza la transmisión de indicadores de rendimiento, así como, procedimiento para medir el rendimiento.

- *Información sobre oportunidades de entrenamiento y capacitación.* Según aplique para el segmento objetivo.

- *Información General*: Información de contacto para realizar coordinaciones, como los teléfonos y ubicación del personal con quien se relaciona en la institución Ubicación de los edificios y oficinas

Los métodos identificados y aplicados al diseño para el proceso de Orientación por parte del Área de Desarrollo de Personal son

- *Exposiciones*: Integradas en la denominada ***Sesión de Inducción***, que consta de 4 módulos. La que se implementa con una metodología expositiva práctica e interactiva.

- *Intranet*: Acceso a los contenidos sistematizados en el denominado ***Módulo de Inducción Virtual (MIV)***, ubicado en el web site del Área de Desarrollo de Personal, el que contiene los materiales en formato power point de las exposiciones de la Sesión de Inducción, así como, otros documentos de consulta en acceso por Acrobat Reader. Incluye también el formato de evaluación de la Sesión de Inducción.

- *Materiales de Apoyo*. Se les entrega una ***Carpeta de Inducción y/o CD*** (disco compacto) que incluye una Guía General acerca del Congreso, el Reglamento Interno de Trabajo, el Reglamento del Congreso y una separata sobre Terminología Parlamentaria.

- *Evaluación*: A través de la aplicación de la ***Encuesta de Apreciación*** de proceso de inducción, lo que colabora en la retroalimentación de la gestión de personal y mejorar sostenidamente las metodologías.

a. Sesión de Inducción:

Consta de los siguientes módulos:

- Módulo I: Historia y Estructura Organizacional

  - Antecedentes históricos del Congreso
  - Visión, Misión, Objetivos Estratégicos del Congreso
  - Organización Parlamentaria
  - Servicio Parlamentario y personal de confianza

- Módulo II. Derechos y Obligaciones Laborales. Servicios que brinda la Gerencia de Recursos Humanos

  - Ingreso a la institución: Procedimiento y documentos que deben presentarse
  - Remuneraciones y beneficios
  - Regímenes de jubilación y fallecimiento de un trabajador o de un familiar directo
  - Reglamento Interno de Trabajo
  - Servicios que brinda la Gerencia de Recursos Humanos: Bienestar Social, Servicio Médico, Seguros Humanos y de Desarrollo de Personal

- Módulo III: Procedimientos Parlamentarios

  - Terminología Parlamentaria
  - El proceso legislativo. ¿cómo se crea una ley?
  - Principales procedimientos: Mociones, pedidos de información. Dictámenes. Contenido, partes, fases para la elaboración de un dictamen, seguimiento de proyectos de ley
  - Reglamento del Congreso

- Módulo IV: Portal e Intranet del Congreso

  - Mapa y recorrido
  - Contenido de la Web y su utilidad
  - Servicios virtuales y localización de información

b. Módulo de Inducción Virtual (MIV)

Consta de los siguientes contenidos organizados a través de los enlaces del y desde el web site del Área de Desarrollo de Personal disponible en Intranet; incluye también archivos·

- Programa de Inducción. Que detalla el procedimiento y módulos para la orientación del personal
- Manual de Inducción: Guía de información general del Congreso – Misión y Visión, Organización y Servicio Parlamentario, croquis de ubicación de edificios y Bienvenida-
- Test de Inducción
- Historia del Congreso
- Derechos y Obligaciones de Trabajador
- Reglamento Interno de Trabajo
- Presentación del Seguro Médico
- Presentación de Seguros Humanos
- Terminología Parlamentaria
- Procedimientos Parlamentarios
- Organización y Funciones
- Reglamento del Congreso
- Encuesta de Apreciación del Programa de Inducción

4.2. Entrenamiento y Seguimiento

El Entrenamiento es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el puesto Ello conllevará a la obtención de responsabilidades individuales, solución de asuntos en el lugar de trabajo, confrontación de problemáticas inherentes al puesto de trabajo, etc. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato o el funcionario de la Unidad con más conocimientos técnicos del cargo a ocupar.

Puede apoyarse además en actividades diseñadas y/o apoyadas por la unidad de Desarrollo de Personal, cuando se requiere un entrenamiento especializado, a ser impartido por expertos en el tema

Los contenidos de Entrenamiento a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado podemos apreciarlos a continuación.

- *Descripción del puesto*: Entrega y explicación instructiva de la misión, principales responsabilidades y competencias relativas al puesto con relación a los objetivos de la unidad de pertenencia e institucionales.

- *Procedimientos de trabajo*: Entrega y/o explicación instructiva de los procesos y procedimientos de trabajo propios de la unidad de pertenencia Incluye indicarle el uso de equipos (fax, impresora, etc), así como del mobiliario (archivadores, armarios).

- *Instrucciones específicas del cargo y del trabajo que va a ejecutar* Tareas y acciones que determinan su rutina de trabajo, integrando paso a paso, la descripción del puesto y los procedimientos que deberá llevar a cabo, así como, la continuidad o periodicidad con que debe realizarlas. Horarios y cumplimiento de cronogramas.

- *Metas de rendimiento.* Expectativas de los supervisores con respecto al desempeño individual y, a los estándares de desempeño de la unidad de pertenencia, basado en etapas: Qué se espera que haga y logre en el primer periodo (determinar un lapso de tiempo, ej. un mes ó 15 días), hacia un segundo periodo de dominio, y en adelante, cómo se quiere que lo haga (plazos, formatos, etc.), cómo será retroalimentado.

El responsable de Entrenamiento puede encontrar ayudas metodológicas en el *Manual Operativo para el Supervisor*, que consigna listas de chequeo de actividades, pautas de coaching y reforzamiento, para la retroalimentación y de entrenamiento en el puesto.

4.3. Socialización

La Socialización es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el grupo de trabajo y la organización total. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato. Básicamente, en esta etapa el Supervisor debe obtener del empleado lo siguiente:

- *Integrar al nuevo empleado al Equipo de la Unidad donde se asigna:* El Supervisor inmediato lo presenta con los demás miembros de la unidad Lo orienta en el área física de trabajo, equipos y materiales

- *Hacerlo participar en los grupos de trabajo*: Mediante la asignación de actividades grupales, obteniendo además que el nuevo trabajador asuma el compromiso de la responsabilidad grupal, y la conciencia de su rol dual de cliente-proveedor interno.

- *Lograr la identificación del nuevo empleado con el grupo y la Institución* Enfatizando los principios o competencias institucionales y genéricas que refuerzan la misión y objetivos de la unidad y el Congreso

El responsable de la Socialización del colaborador puede encontrar ayudas metodológicas en el *Manual Operativo para el Supervisor*

Así, para los aspectos de Entrenamiento, Seguimiento y Socialización se entregaría a los supervisores de línea un Manual Operativo que facilite el proceso de ajuste del colaborador cuidando los objetivos general y terminales del presente Manual Maestro.

Se sugiere de modo complementario, la implementación de una actividad de capacitación a los supervisores para potenciar su rol de facilitadores del proceso de inducción.

ANEXO 5

Manual Operativo para el Supervisor

El Manual Operativo para el Supervisor (Usted), tiene como fin fortalecer su rol en el Proceso de Inducción de su nuevo Colaborador.

El Proceso de Inducción y su participación como Supervisor tienen como objetivos

Objetivo General

Facilitar la integración del nuevo personal a la organización, para de esta manera orientar su conducta de acuerdo a la visión, valores y cultura organizacional.

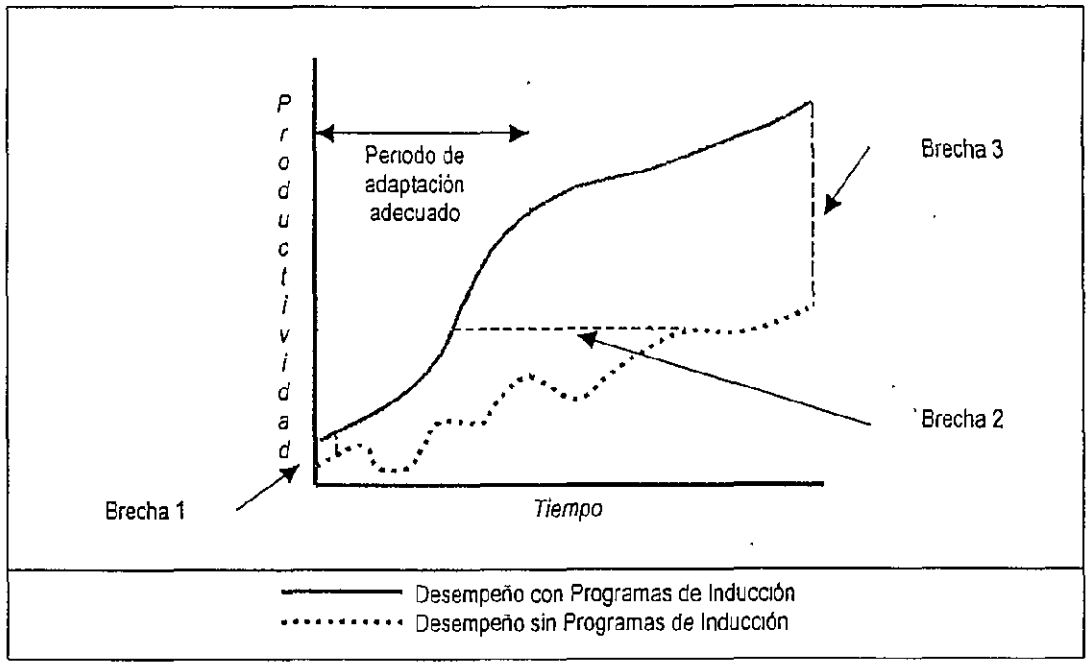
Objetivos Terminales

- Reducir los costos del desempeño en el proceso de adaptación eliminando el aprendizaje por "ensayo y error", evitándose reprocesos, uso en exceso o mala utilización de recursos.
- Reducir el estrés y la ansiedad del nuevo colaborador por el temor de no poder cumplir adecuadamente con su trabajo, evitándole, mediante la transmisión de información detallada, la incertidumbre y tensión naturales.
- Reducir la distorsión en su apreciación sobre el nuevo colaborador y la rotación vinculada a este efecto, dándole la oportunidad de mostrar sus habilidades y potencial.
- Ahorrar tiempo a los demás compañeros de trabajo, reduciendo las consultas y preguntas del nuevo trabajador.
- Generar en su colaborador expectativas de rendimiento al indicarle los estándares de desempeño que se esperan de él / ella.
- Optimizar las coordinaciones y la relación cliente-proveedor interno de su colaborador con las demás áreas de la institución.

Recuerde que el Proceso de Inducción se enfoca en la más pronta adaptación de su Colaborador al puesto asignado, a la Institución y a los estándares de desempeño, así como, a favorecer las mejores condiciones de la atmósfera de trabajo.

Así, podrá ver resultados en el desempeño del Colaborador que no lograría si éste no pasara por un Proceso de Inducción.

Veamos las "brechas" de desempeño que se generan con la incorporación de un colaborador cuando no cuenta con un Programa de Inducción dirigido:



Proceso de adaptación comparativo

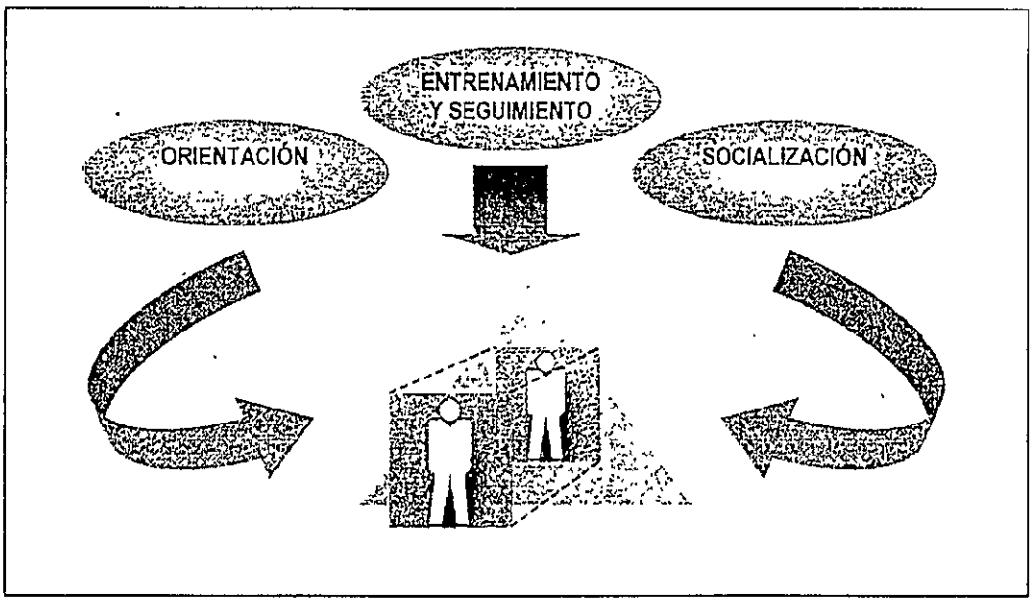
Así, con un Programa de Inducción reducirá las "brechas" del desempeño:

Brecha 1: La calidad inicial de la realización de las tareas y resultados puede ser superior con un Programa de Inducción, notándose un mejor rendimiento desde la primera actividad asignada, ya que el personal conoce y comprende sus funciones, los objetivos de la institución y los de su área, los procedimientos de trabajo, los estándares por los que se le evaluará e incluso la cultura institucional en aspectos tan específicos como el lenguaje y términos propios de su organización.

Brecha 2: Alcanzar un estándar aceptable de adecuación al puesto en el tiempo, lo que significa un desempeño al menos suficiente en tareas rutinarias, puede tomarle al trabajador el doble del tiempo si no ha sido apoyado por un Programa de Inducción estructurado.

Brecha 3: Durante su permanencia en la institución, un trabajador podría no alcanzar nunca el mejor de los desempeños o un desempeño sobresaliente, así como, una mejor identificación institucional, porque a razón de la intensidad de las demandas de tareas de rutina no tiene tiempo para conocer información que mejoraría sustancialmente su rendimiento. Por ejemplo, el no conocer los sistemas de información disponibles, o la razón de ser de las demás unidades con las que debe coordinar, o los servicios disponibles en otras áreas o las instalaciones y artefactos histórico culturales que son parte importante del patrimonio institucional, etc.

De otro lado, debe saber que el Proceso de Inducción involucra tres aspectos no necesariamente secuenciales: la Orientación, el Entrenamiento y la Socialización



Aspectos de la Inducción

Orientación

La Orientación es el ajuste dirigido de nuevos empleados con la ***Institución***.
De esta etapa es responsable la Gerencia de Recursos Humanos, siendo el área de Desarrollo de Personal quien diseña y ejecuta las acciones.

Entrenamiento y Seguimiento

El Entrenamiento es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el ***puesto***.
Ello conllevará a la obtención de responsabilidades individuales, solución de asuntos en el lugar de trabajo, confrontación de problemáticas inherentes al puesto de trabajo, etc.
De esta etapa es responsable el Supervisor inmediato.

Socialización

La Socialización es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el ***grupo de trabajo*** y ***demás personal de la institución***.
De esta etapa es responsable el Supervisor inmediato.

1. ORIENTACIÓN

- Responsable. Gerencia de Recursos Humanos – Área de Desarrollo de Personal

- Métodos: Sesión de Inducción presencial, entrega de material impreso y/o CD con información y acceso al MIV (Módulo de Inducción Virtual)

Si su nuevo Colaborador participa de la Orientación que provee el Área de Desarrollo de Personal (Sesión de Inducción), obtendrá un valioso beneficio para los objetivos de desempeño de su equipo:

Estos son los temas que le son presentados y explicados a su Colaborador en la Sesión de Inducción:

- Módulo I: Historia y Estructura Organizacional

  - Antecedentes históricos del Congreso
  - Visión, Misión, Objetivos Estratégicos del Congreso
  - Organización Parlamentaria
  - Servicio Parlamentario y personal de confianza

- Módulo II. Derechos y Obligaciones Laborales. Servicios que brinda la Gerencia de Recursos Humanos

  - Ingreso a la institución. Procedimiento y documentos que deben presentarse
  - Remuneraciones y beneficios
  - Regímenes de jubilación y fallecimiento de un trabajador o de un familiar directo
  - Reglamento Interno de Trabajo
  - Servicios que brinda la Gerencia de Recursos Humanos. Bienestar Social, Servicio Médico, Seguros Humanos y de Desarrollo de Personal

- Módulo III· Procedimientos Parlamentarios

  - Terminología Parlamentaria
  - El proceso legislativo. ¿cómo se crea una ley?
  - Principales procedimientos: Mociones, pedidos de información. Dictámenes. Contenido, partes, fases para la elaboración de un dictamen, seguimiento de proyectos de ley
  - Reglamento del Congreso

- Módulo IV. Portal e Intranet del Congreso

  - Mapa y recorrido
  - Contenido de la Web y su utilidad
  - Servicios virtuales y localización de información

Además, se le indica a su Colaborador, que cuenta con el MIV (Módulo de Inducción Virtual) en el que puede volver a revisar lo aprendido, así como, encontrar otras informaciones útiles para la comprensión de sus funciones.

Si su Colaborador ha participado en la Sesión de Inducción y Ud. tiene algunas sugerencias que mejoren el proceso, métodos o contenidos, puede comunicarse con el Área de Desarrollo de Personal. Agradeceremos su colaboración.

2. ENTRENAMIENTO Y SEGUIMIENTO

- Responsable: Supervisor inmediato (Usted)
- Métodos: Coaching, retroalimentación (feedback), entrenamiento en el puesto

El Entrenamiento es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el puesto. Ello conllevará a la obtención de responsabilidades individuales, solución de asuntos en el lugar de trabajo, confrontación de problemáticas inherentes al puesto de trabajo, etc

Los contenidos de Entrenamiento a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado son:

- *¿Qué debe hacer?*

  Descripción del puesto: Entréguele información y explíquele de manera instructiva la misión, principales responsabilidades y competencias relativas al puesto y con relación a las relativas de la unidad de pertenencia e indicarle [illegible]

- *¿Cómo lo debe hacer?*

  Procedimientos de trabajo: Entréguele información y formatos, y explíquele de manera instructiva los procesos y procedimientos de trabajo propios de la unidad de pertenencia. Indíquele el uso de equipos del empleado, así como de manuales, archivadores, [illegible]

- *¿Cuándo lo debe hacer?*

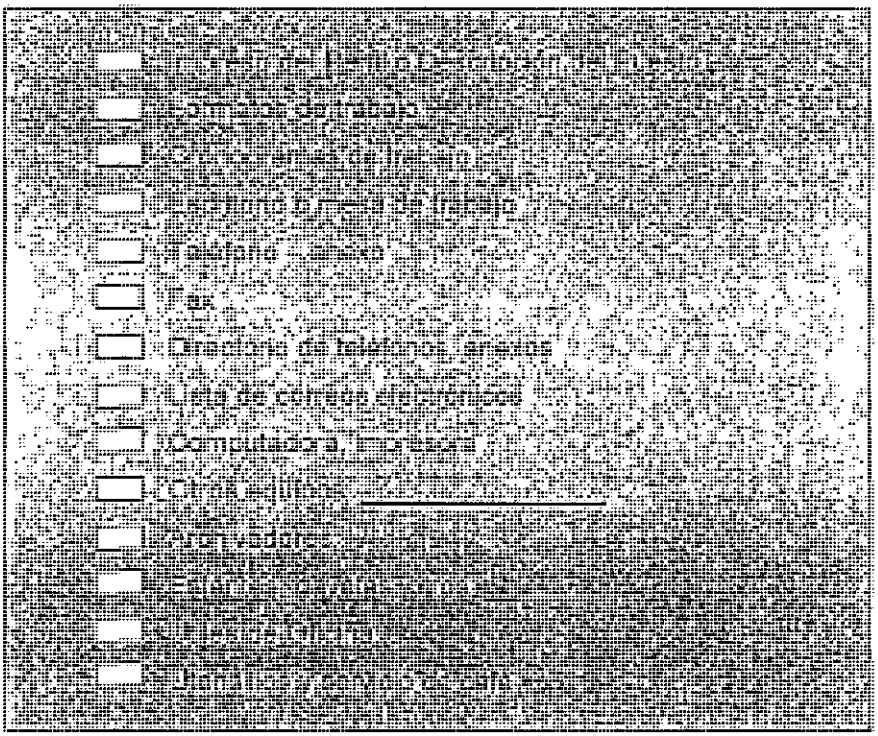
  Instrucciones específicas del cargo y del trabajo que va a ejecutar: Detálle las tareas y acciones que determinan su rutina de trabajo, [illegible] la descripción del puesto y los procedimientos que deberá llevar a cabo, así como, la continuidad o periodicidad con que debe realizarlas, [illegible] y [illegible].

- *¿Qué debe lograr?*

  Metas de rendimiento: Transmítale con claridad sus expectativas con respecto al desempeño que espera de él / ella, así como, los estándares de desempeño de la unidad de pertenencia. Puede acordar etapas: Qué se espera que haga y logre en un primer periodo (determinar un lapso de tiempo, ej. un mes ó 15 días), hacia un segundo periodo de dominio, y en adelante; cómo se quiere que lo haga (plazos, formatos, etc.); cómo será retroalimentado.

2.1. LISTA DE CHEQUEO

Puede ser una ayuda para que no olvide transferir algunos entregables a su Colaborador, para su uso, custodia o administración. Incluye información básica de su puesto, materiales, fuentes de información como insumo de trabajo, equipos, mobiliario.



Deberá señalarle qué items tienen alcance para el resto del personal del área (de uso o acceso común).

Adviértale de los cuidados que espera con respecto al uso y limpieza del mobiliario y equipos

Indíquele la responsabilidad sobre el correcto uso, orden y mantenimiento de los archivos y documentos.

2.2. MÉTODOS

a. COACHING

Para facilitar su rol de entrenador sugerimos la utilización de algunos de los principios del Coaching.

Coaching

Es un proceso acordado para favorecer el desarrollo personal
y el logro de la autoconfianza

El Coaching ataca las razones usuales para un mal desempeño

- Falta de comunicación
  - Falta de comunicación y dirección individual
  - Falta de retroalimentación
  - Diferentes mensajes de diferentes personas

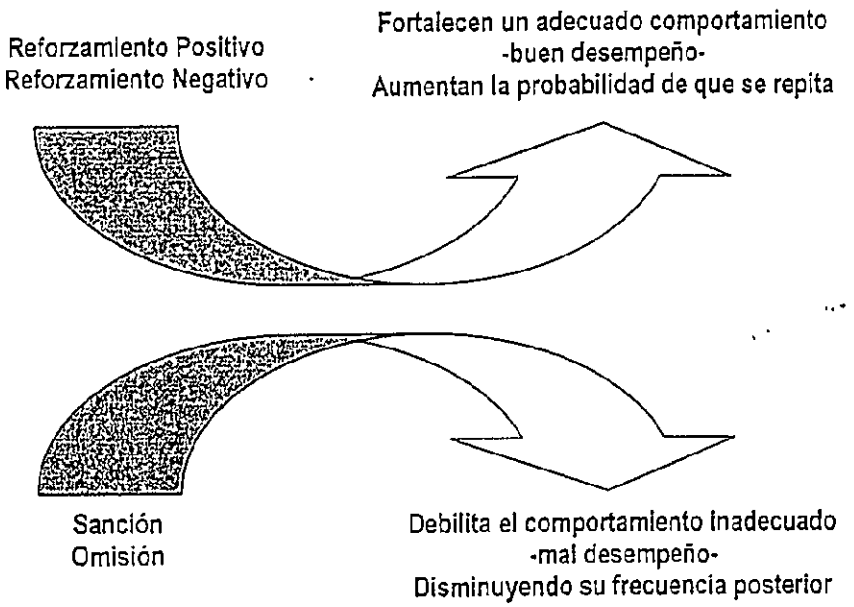
- Falta de condiciones:
  - Requiere más tiempo
  - Requiere más herramientas
  - Requiere entrenamiento

- Falta de Consecuencias:
  - Percibe que no se alienta el buen desempeño
  - Que no se recompensa el buen trabajo
  - Que no hay repercusiones por un mal desempeño

Prácticas del Coach (Usted) para prevenir o superar un mal desempeño de su Colaborador:

- Practique una política de "puertas abiertas" para que las dudas o consultas de su Colaborador sean resueltas con oportunidad.
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- Provea los recursos necesarios para que su Colaborador ejecute su trabajo.
- Entrénelo en el lugar de trabajo, orientando y apoyándolo al inicio de una nueva tarea.
- Felicite un buen desempeño.
- Advierta o anticipe un mal desempeño.
- Sancione un mal desempeño cuando la razón de éste es de exclusiva responsabilidad del Colaborador. Supone que el Colaborador haya podido anticipar el resultado.

Recuerde que el Coaching modula el comportamiento del Colaborador basándose fundamentalmente en los principios de aprendizaje



Principios de Aprendizaje

Así, si Usted desea *reforzar un buen desempeño* puede optar por:

Reforzamiento Positivo:

- Proveer de una consecuencia agradable al Colaborador luego de que éste ha realizado alguna tarea, como una felicitación, muestras de mayor confianza asignándole otras responsabilidades, etc.

- Debe recordar que interviene un aspecto subjetivo, esto es, que el reforzamiento positivo sea percibido como agradable por su Colaborador. Así, quizá para un Colaborador X, la asignación de otras responsabilidades no sea percibido como reforzador, sino como un castigo.

- Considere que debe haber sincronía o consistencia entre lo que Usted dice y los mensaje no verbales que transmite. El Colaborador debe percibir su sinceridad al reforzarlo positivamente

Reforzamiento Negativo:

- Consiste en evitar o eliminar una consecuencia desagradable mediante la advertencia del mismo.

- Supone poner en claro qué sanciones recibiría el Colaborador de no mostrar los estándares de rendimiento esperado. Por ejemplo, qué sucederá si no es puntual, o si no cumple el cronograma.

- Para que el proceso de aprendizaje se dé, Usted deberá cumplir con las advertencias que ha anticipado a su Colaborador. Estos es, sancionar en los casos de desajuste

De otro lado, si Usted desea ***eliminar o debilitar un mal desempeño*** puede optar por:

Sanción:

- Consiste en aplicar una consecuencia desagradable al Colaborador una vez que éste ha mostrado un mal desempeño.

- La sanción debe ser proporcional a la falta.

- Debe recordar que interviene un aspecto subjetivo, esto es, que la sanción sea percibida como desagradable por su Colaborador. Así, quizá para un Colaborador W, una llamada de atención de su parte no sea percibida como negativa, sino gratificante como una muestra de especial atención.

Omisión:

- Consiste en no aplicar ninguna consecuencia después de que el Colaborador ha mostrado un mal desempeño.

- Es la técnica del "tiempo fuera", de no tomar atención o darle importancia

- Se aplica para comportamientos inadecuados que no necesariamente tienen que desaparecer de inmediato. Por ejemplo, si su colaborador tiende a hacer su trabajo de manera individual, buscando ser "la estrella", siendo más rápido pero obviando el sentido de trabajo en equipo, y se le acerca para comentarle de sus logros personales y entonces, Usted no le hace caso.

Cualquiera de las técnicas descritas funciona para modular el rendimiento sólo si se aplica con oportunidad, esto es, lo más cercano en el tiempo, una vez ocurrido el evento de desempeño; de inmediato.

b. RETROALIMENTACIÓN (FEEDBACK)

La retroalimentación es un acelerador.
Nos da información sobre dónde estamos y cuan lejos o cerca estamos en el logro de los objetivos de desempeño.
Evita la ansiedad de estar adivinando sobre lo que piensan los demás.

Se asocia a los principios de aprendizaje, potenciándolos. Asegura el refuerzo de desempeños positivos, así como, la eliminación de comportamientos negativos mediante la *comunicación oral*

Tipos de Feedback:

- **De reafirmación:**
  Para que un desempeño adecuado se mantenga.

  - Sea específico.
  - Reafirme lo más pronto posible.
  - Aclare cual es la consecuencia positiva del hecho (conexión).
  - Sea auténtico.
  - Busque la oportunidad de darlo públicamente.

- **De Reorientación:**
  Para desalentar o eliminar un comportamiento inadecuado

  - Sea respetuoso y consciente de las emociones del colaborador.
  - Evite los sarcasmos.
  - No ataque a la persona, sea "duro" con el problema y "suave" con la persona.
  - Hágalo en privado y busque el momento oportuno No acumule reorientación
  - Escuche activamente lo que tenga que decirle su Colaborador (no excusas).
  - Hable sobre hechos o ejemplos específicos. Describa (no juzgue) lo que ha observado del desempeño de su Colaborador, detallando qué vio, cuándo, cómo se sintió usted y qué resultados negativos observó.
  - Concéntrese en los objetivos de mejora del rendimiento. No haga una descarga en su Colaborador de su propia frustración
  - Oriéntelo a que busque soluciones no excusas.
  - Llegue a acuerdos, documéntelo.

c. ENTRENAMIENTO EN EL PUESTO

Consiste en posibilitar al Colaborador la oportunidad de aprender sus funciones y procesos de trabajo, realizando las tareas que le corresponden con monitoreo y apoyo.

Para que el aprendizaje se de, debe indicársele al Colaborador que el resultado de este proceso inicial no incidirá en su evaluación del desempeño formal.

Usualmente el Supervisor puede ser quien monitoree, pero también puede apoyarse con personal del área que tenga experiencia en la tarea a enseñar

3. SOCIALIZACIÓN

- Responsable. Supervisor inmediato (Usted)
- Métodos: Networking (facilitación de establecimiento de redes sociales) y Reconocimiento de las Instalaciones

La Socialización es el tercer aspecto que contempla la inducción, y se da en un proceso continuo, iniciándose desde el primer día que se incorpora el Colaborador al lugar de trabajo.

La Socialización tiene como objetivos:

- *Integrar al nuevo Colaborador al equipo humano de la unidad*: El Supervisor inmediato (Usted) lo presenta con los demás miembros de la unidad. Lo orienta en el área física de trabajo, equipos y materiales.
- *Hacer participar al nuevo Colaborador en los grupos de trabajo*: Mediante la asignación de actividades grupales, obteniendo además que el nuevo trabajador asuma el compromiso de la responsabilidad grupal, y la conciencia de su rol dual de cliente-proveedor interno.
- *Lograr la identificación del nuevo empleado con el grupo y la Institución*: Enfatizando los principios o competencias institucionales y genéricas que refuerzan la misión y objetivos de la unidad y el Congreso

Las tareas que requieren de su rol en este proceso son.

- ☐ Darle la Bienvenida al nuevo Colaborador
- ☐ Presentarlo a sus demás compañeros del área
- ☐ Mostrarle la oficina o área de trabajo
- ☐ Presentarlo al personal de otras oficinas con quienes coordinará
- ☐ Mostrarle las demás instalaciones, incluyendo oficinas y servicios
- ☐ Hacerle saber del patrimonio institucional en infraestructura y obras
- ☐ Que conozca el Hemiciclo y principales salas del Congreso
- ☐ Comentarle de las normas de presentación e ingreso a instalaciones
- ☐ Asignarlo a alguna tarea en grupo con compañeros del área
- ☐ Aplicar el Entrenamiento y Seguimiento previsto
- ☐ Asegurar su asistencia a la Sesión de Inducción que realiza el Área de Desarrollo de Personal
- ☐ Otro:

ANEXO 6

Materiales a utilizar en el proceso de inducción desarrollados por el Área de Desarrollo de Personal

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DEL CONGRESO

Consultora: Lic. María del Pilar Tamashiro

Lima, Agosto del 2003

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DEL CONGRESO

I. ANTECEDENTES

En agosto del 2002, USAID firmó un contrato con la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), para brindar asistencia técnica al proceso de fortalecimiento institucional en que el Congreso del Perú ha empeñado sus esfuerzos, como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado.

La intención de dicho contrato es que SUNY, brinde su experiencia adquirida en más de 15 años de trabajar con parlamentos en diversas partes del mundo, y apoye al Congreso en el desarrollo e implementación de los elementos clave de su Plan Estratégico aprobado.

Se desea incrementar la transparencia legislativa, el acceso más amplio de los ciudadanos a la información, establecer canales de interacción más efectivos y eficientes entre el Congreso y los diversos grupos de interés, ONG´s y ciudadanos, así como, mejorar la capacidad del Congreso para la fiscalización y el control de los otros poderes del Estado, facilitando la transparencia de los actos de los funcionarios públicos.

La consultoría, dentro del proyecto "Proceso de fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú", se orienta específicamente a apoyar la gestión de recursos humanos para la optimización e implementación del subsistema de capacitación con base en su plan para el 2003.

II. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA

Desarrollar un documento que delinee y sustente las condiciones estratégicas, metodológicas y operativas para la implementación del programa de capacitación del Congreso, para su personal de Servicio Parlamentario y Organización Parlamentaria.

Las actividades contempladas en la presente consultoría son las siguientes:

- Revisión y análisis de los contenidos de la documentación preliminar sobre el plan de capacitación 2003 elaborado por el Congreso.
- Elaboración de documento que apoye la implementación del plan de capacitación 2003.

III. DESARROLLO DE LA CONSULTORÍA:

A través de la revisión técnica de los documentos de capacitación y evaluación del desempeño, así como, del análisis FODA del Plan Estratégico del CRP (anexo 4), y las reuniones con el Oficial Mayor, la Gerencia General, un representante de la Comisión de Capacitación del Congreso, la Gerencia de Recursos Humanos y el Jefe de Desarrollo de Personal (anexo 1), se resume las consideraciones generales para el desarrollo sostenido de la Gestión de los Recursos Humanos en la Institución.

Estas consideraciones tienen un alcance a nivel de los principales subsistemas de gestión de Recursos Humanos, bajo una perspectiva técnica contemporánea que evidencia la dificultad de segmentar las actividades involucradas en esta área de la administración, ya que se encuentran relacionadas de modo interdependiente.

A continuación se detallan las apreciaciones con base en lo descrito.

- **Análisis de Puestos:** Necesidad de revisar los perfiles de puestos con el fin de lograr una clasificación menos diversificada que facilite los procesos de administración del recurso humano y favorezca así el mejoramiento de los diseños de los subsistemas de capacitación (inducción, formación, perfeccionamiento) y evaluación del desempeño.

  Esta revisión permitiría generar un Manual de Perfiles de Puestos, que integrarían las competencias institucionales, de supervisión y genéricas coordinadas con la Gerencia de Recursos Humanos, quedando pendiente la identificación de las competencias básicas y técnicas para cada puesto o familia de puestos.

- **Inducción:** Establecer los lineamientos de los procesos de inducción para facilitar los diseños específicos por grupos de colaboradores, optimizando los tiempos de adaptación al puesto y estándares de rendimiento. Habrá que relacionar esta actividad con los índices de rotación dado que la inducción resulta más relevante en una organización con alta movilidad.

  De otro lado, pueden considerarse modalidades dirigidas a los Sres. Congresistas, como cursos de ilustración u orientación, en donde se les transfiera los usos y beneficios de herramientas de gestión, como por ejemplo, el "Despacho Virtual", entre otros recursos y temas.

- **Capacitación:** Clasificar las necesidades de capacitación en periodos de inducción, formación y perfeccionamiento, así como, ampliar las modalidades de capacitación para optimizar los recursos institucionales y se comparta así con los colaboradores, la responsabilidad de desarrollo técnico y profesional.

  La aplicación de nuevas modalidades como softwares de autoaprendizaje, cursos en Intranet – certificaciones, video grabación de cursos y co-pago, entre otras, deben preverse para los temas en que sea oportuno, como una medida que incida favorablemente en la inversión anual. Esta observación se desprende de la propuesta de cursos del plan de capacitación, que aplican para casi la totalidad de casos, los cursos presenciales con instructores.

  Todo lo anterior, supone la generación de nuevas políticas o procedimientos sobre la capacitación.

- **Perfeccionamiento:** Considerar las actividades de perfeccionamiento no sólo como una estrategia de desarrollo de línea de carrera, sino para la actualización de conocimientos que optimicen la gestión de funcionarios y el desarrollo de redes de información interinstitucionales.

- **Evaluación del Desempeño:** Integrar al sistema de evaluación del desempeño las competencias diseñadas con la Gerencia de Recursos Humanos con el fin de optimizar los formatos actuales y potenciar el diagnóstico de necesidades de capacitación.

- **Rotación interna y externa:** Analizar los índices de rotación que pueden afectar los resultados de los programas de capacitación, así como, los recursos destinados para ello. Los índices deben diferenciarse en rotación interna (cambio de posición dentro de la misma institución), externa (desvinculación de la institución) y reenganche (personal que pasado un periodo indeterminado retoma a la institución). Por ejemplo, identificando de modo diferenciado, las nuevas contrataciones de las re-contrataciones o renovaciones, en los indicadores de rotación.

- **Incorporación de personal:** Evaluar la posibilidad de establecer un procedimiento de selección de personal que asegure un desempeño adecuado, así como, un potencial de desarrollo que enriquezca los resultados y disminuya los costos de capacitación.

- **Evaluación del Potencial:** Prever la evaluación del personal actual con el fin de identificar las brechas respecto de las competencias necesarias y posibilidades de desarrollo de los colaboradores.

- **Gestión integrada por Competencias:** Desarrollar hacia el mediano y largo plazo un modelo integrado por competencias desde la Gerencia de Recursos Humanos, que se inicie en el corto plazo con aplicaciones en los procesos de capacitación y evaluación del desempeño; para posteriormente introducirse como información para los programas de inducción.

- **Mejora de Procesos:** Emprender un plan de mejoramiento de procesos que potencie el desempeño y optimice los recursos institucionales.

3.1.- Revisión y análisis de los contenidos de la documentación preliminar sobre el plan de capacitación 2003 elaborado por el Congreso

El objetivo de esta actividad fue identificar y prever las potencialidades y los recursos de gestión del Congreso Peruano para encarar un proceso de capacitación que sea viable y sustentable.

Se consideró como parte de esta etapa la evaluación de incorporar técnicas contemporáneas de inducción, formación y perfeccionamiento orientados al desarrollo del potencial del recurso humano.

El análisis de los documentos que configuran el plan de capacitación 2003, consideró tres perspectivas:

a.- La *perspectiva estratégica* del análisis consideró la sostenibilidad del proceso en el tiempo, así como, su impacto en las poblaciones de interés, entre otras variables propias de la naturaleza de la institución.

b.- La *perspectiva metodológica* del análisis implicó evaluar la integración de las posibilidades técnicas y situacionales de la institución para incorporar técnicas innovadoras para la inducción, formación y el perfeccionamiento del recurso humano.

c.- La *perspectiva operativa* del análisis se orientó a observar los lineamientos presentes en la documentación que favorecen la adecuada programación e implementación de las actividades de capacitación previstas. Se evaluó la posibilidad de segmentar en tres momentos los contenidos de capacitación: inducción, formación y perfeccionamiento; haciendo hincapié en el proceso de evaluación que integra la retroalimentación al sistema y programa previsto.

Así, las apreciaciones sobre el Plan de Capacitación 2003, se realizó sobre una base documental: estructura y contenidos.

a.- La perspectiva estratégica:

- El plan de capacitación podría fortalecerse desde un modelo de gestión por competencias que refuerce no sólo el desempeño, sino también, la cultura organizacional, y sobre todo que integre los subsistemas de gestión del recurso humano mediante variables transversales.

- El plan define su alcance a través de la meta que intenta alcanzar, de un 25% de las necesidades de capacitación identificadas. Probablemente, la importancia de las necesidades deba ser una variable a considerar, dado que no todas las capacitaciones tienen el mismo impacto en el aumento de la eficiencia de la organización. Podría precisarse que este 25% de las capacitaciones programadas en este plan corresponde a optimizar, por ejemplo, un 70% de las debilidades del desempeño. Aplicando el principio de Pareto, incluido en los proceso de mejora continua.

- En la etapa de diagnóstico, que ha contemplado adecuadamente tanto los factores internos, así como, los externos para el diseño de un plan coherente, podrían precisarse con más detalle qué perspectivas se relacionan con los problemas de desempeño que se orientan a resolver, enfoque estratégico que optimiza recursos en la implementación.

- El plan tiene una población objetivo amplia, lo cual responde a satisfacer las necesidades de capacitación a todo nivel jerárquico y ocupacional, dentro de lo que habrá de precisar qué contenidos corresponden a una etapa de inducción, de formación o de perfeccionamiento.

- El plan se ha diseñado con un enfoque estratégico al enunciar con precisión, su visión, misión, objetivos, metas y estrategias; en las que se debe resaltar dos aspectos sobresalientes. La importancia asignada al tema de capacitación en relación con el desempeño, y el diseño de indicadores de gestión; temas en lo que deberá ponerse énfasis para gestionar eficientemente la inversión que implica.

- La capacitación, al ser una actividad integrada a otros subsistemas de gestión en recursos humanos deberá desarrollarse con variables transversales a los otros subsistemas, como ya se mencionó, el de evaluación del desempeño, y otros como los subsistemas como el de plan de carrera.

b.- La perspectiva metodólógica:

- En general, se observa que la construcción del plan de capacitación 2003 considera perspectivas técnicas y metodológicas actualizadas en la gestión de personal; las cuales no resultan del todo fáciles de administrar en un sistema integrado de recursos humanos alineado con las estrategias organizacionales.

- Las consideraciones técnicas y metodológicas observadas en el documento pueden enriquecerse con otros conocimientos y herramientas, los que son utilizados para potenciar un plan de gestión ya estructurado.

- Un objetivo del plan de capacitación puede orientarse a la estandarización de ciertos contenidos que favorezca el incremento en la productividad del recurso humano, los mismos que podrán considerarse como proceso de entrada.

- Otros principios, fundamentos y partes de modelos para la gestión del proceso de capacitación pueden incorporarse al plan, con la perspectiva de crear un sistema estándar que optimice los tiempos de diagnóstico, planeamiento e implementación posteriores.

- En el proceso de recojo de necesidades de capacitación, el formato diseñado para tal fin se observa estructurado (para marcar), lo cual facilita su administración. Los formatos estructurados suponen previamente haber identificado y precisado las necesidades, y lo que se obtiene luego de la aplicación del formato, es la intensidad de la demanda. Si el primer paso contempló las debilidades en el rendimiento y se expresan como temas de capacitación, el proceso se torna efectivo, porque la demanda no siempre responde a solucionar los problemas subyacentes al desempeño.

- De otro lado, el formato estructurado tiene un efecto en la validez del proceso de diagnóstico de necesidades, que es considerado como una investigación aplicada a la gestión de recursos humanos. Así, los temas planteados como alternativa de capacitación en el formato, no indica contenidos de aprendizaje, lo que puede marcar una brecha entre la expectativa del solicitante y el ejecutor del programa de capacitación. Estas brechas tienen un efecto contraproducente en el mejoramiento del rendimiento (post test), y sobretodo en la inversión de recursos durante la implementación. Al respecto, se enfatiza que las necesidades de capacitación deben fundarse principalmente en conductas laborales por debajo del estándar esperado (rendimiento). Así, un buen sistema de

evaluación del desempeño puede ser ya el mejor procedimiento para identificar necesidades de capacitación.

- En general, puede mantenerse la herramienta y así contar con un formato de diagnóstico de necesidades de capacitación, pero se sugiere semi-estructurado, de modo de facilitar la precisión de los contenidos de aprendizaje necesarios que servirán además para los proveedores de los servicios de capacitación, como una guía de los temas que deben estructurar en sus propuestas. Se evitan así los cursos "plantilla" (de algunas instituciones de capacitación o consultores) que originan insatisfacción por no abarcar los temas necesarios para optimizar las funciones en el trabajo, desarrollar temas ya conocidos o no ajustarse a la realidad de la institución.

- En los "objetivos" y las "estrategias" del plan de capacitación se menciona el desarrollo de mecanismos de evaluación e indicadores de la gestión de capacitación, pero no se evidencia en las "metas" la implicancia de este aspecto, por lo que podría desestimarse en el tiempo, siendo un aspecto fundamental para la gestión. Las metas podrían ligarse hasta con cuatro niveles de evaluación los que al definirse no sólo permitirán establecer una línea base, sino dar cuenta del impacto con respecto a la inversión. Una línea base que permita evaluar el mejoramiento continuo con base a indicadores propios y otros que se utilicen con frecuencia en benchmarking y manejarse dentro de un estándar interinstitucional.

c.- La perspectiva operativa:

- Los cursos se han programado por el segmento de la población a quienes va dirigido, lo que podría complementarse con una clasificación por competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas. Orientando así los fines del plan hacia un impacto en la productividad.

- La programación y descripción de algunos cursos requieren de una revisión técnica pues no contribuirán al rendimiento del segmento de la población al que va dirigido, por ejemplo, los cursos de motivación o clima laboral. Estos son temas de gestión, políticas y condiciones de trabajo que plantea la alta dirección, no son temas de dominio del personal colaborador. Puede tener incluso efectos contraproducentes cuando la institución se encuentra algo rezagada con respecto a los lineamientos indicados para la óptima administración de la motivación y el clima laboral.

- Algunos cursos contemplados pueden considerarse como competencias a desarrollar bajo responsabilidad del colaborador, por ejemplo, el curso de inglés. En algunas organizaciones, se dan ciertas facilidades como flexibilidad de horario, descuento por planilla o co-pago, dado que representa una competencia del perfil de la posición y genera un importante monto en los costos.

- Otros cursos, pueden categorizarse dado su objetivo, como competencias básicas, que podrían no ser motivo de una capacitación financiada por la

institución, para convertirse en una exigencia. Ejemplo de ello, el curso de expresión escrita cuyo objetivo es la mejora en la ortografía y redacción. Lo mismo se puede observar para el curso de digitación rápida.

3.2. **Elaboración de documento que apoye la implementación del plan de capacitación 2003.**

El documento contiene lineamientos técnicos con el fin de atender las observaciones en los tres niveles de análisis seguidos:

a.- La perspectiva estratégica:

a.1. Fundamentos y lineamientos para diseñar un modelo integrado de gestión de recursos humanos por competencias.
a.2. Lineamientos estratégicos para segmentar un proceso de capacitación en etapas: inducción, formación y perfeccionamiento.
a.3. Lineamientos para establecer indicadores propios y externos de gestión de la capacitación.
a.4. Lineamientos para la integración de la capacitación con otros subsistemas de recursos humanos.

b.- La perspectiva metodológica:

b.1. Lineamientos para la identificación y estandarización de contenidos de aprendizaje en las fases de capacitación.
b.2. Lineamientos técnicos para optimizar los niveles de validez del diagnóstico de necesidades de capacitación.

c.- La perspectiva operativa:

c.1. Lineamientos para identificar la clasificación de los cursos por niveles de competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas.
c.2. Apreciaciones técnicas sobre los objetivos descritos por cursos y su impacto en el rendimiento.
c.3. Marco técnico para diseñar la fase de formación.
c.4. Marco técnico para proyectar los objetivos de perfeccionamiento y plan de desarrollo de carrera.

DOCUMENTO DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN

a.- La perspectiva estratégica:

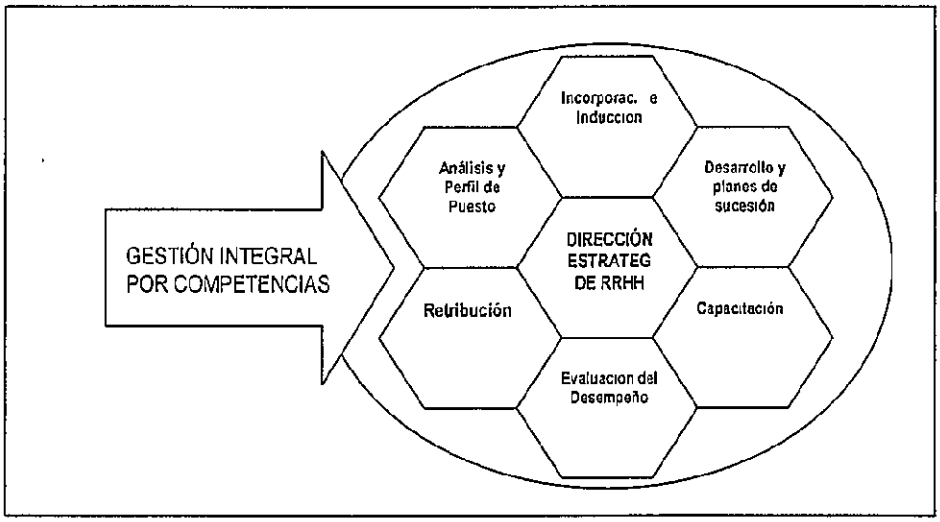
a.1. **Fundamentos y lineamientos para diseñar un modelo integrado de gestión de recursos humanos por competencias.**

Una Competencia es una característica de personalidad, devenida en comportamientos, que generan un desempeño exitoso y superior en un puesto de trabajo.

Siendo así definida, constituye un parámetro que permite potenciar las intenciones de desarrollo y crecimiento del colaborador, así como, los resultados individuales y colectivos.

Un Modelo de Gestión por Competencias integra la gestión de Recursos Humanos hacia parámetros estandarizados de rendimiento y fortalece la cultura institucional.

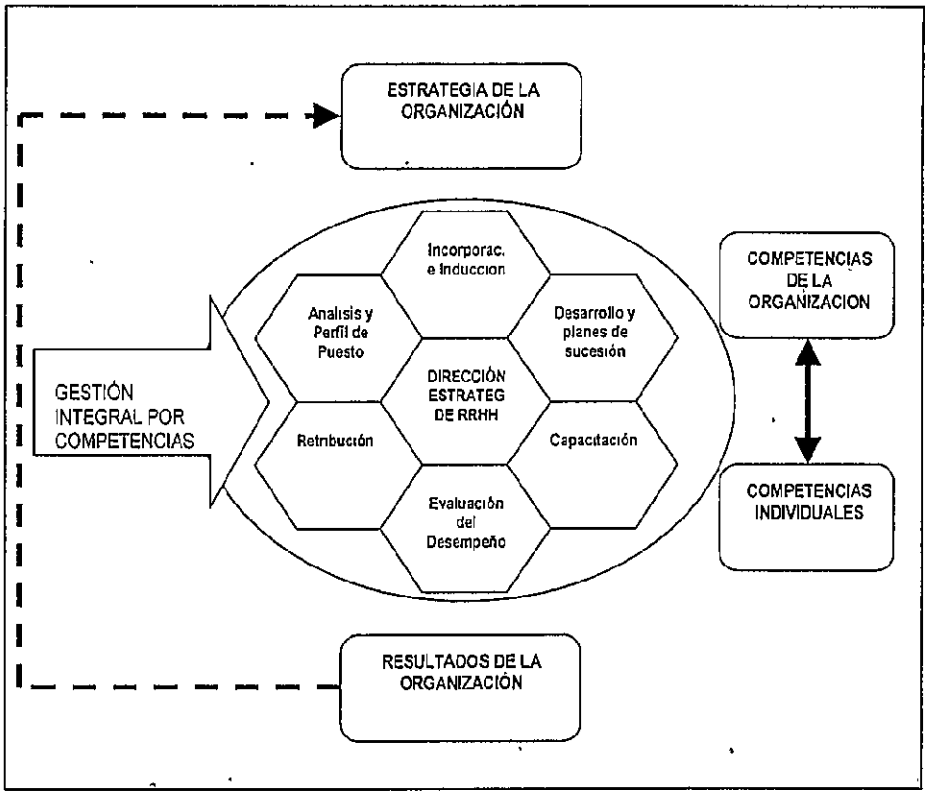
Gestión integrada de recursos humanos por competencias



Asimismo, el Modelo de Gestión por Competencias favorece las estrategias institucionales orientadas a reforzar su cultura y servicios, remarcando los principios distintivos de la organización en el comportamiento laboral y proyectando una imagen positiva hacia los usuarios.

Específicamente, colabora con la gestión del área de Recursos Humanos al establecer una serie de variables transversales que integra las actividades de cada subsistema.

Gestión por competencias agrega valor a la estrategia institucional



Aplicar un modelo de competencias se orienta al cambio en el comportamiento. Se gestiona a través de los subsistemas de administración de los Recursos Humanos.

Las Competencias se clasifican fundamentalmente en tres tipologías:

1. -*Duras* (hard): Conocimientos, experiencia...
   -*Blandas* (soft): Trabajo en equipo, liderazgo...

2. -*Técnicas o de conocimientos*: relativas a una especialidad o función, ej. dominio de un software...
   -*De gestión*: Trabajo en equipo, liderazgo...
   Éstas se subdividen en:
   - -*Cardinales o institucionales* (cultura organizacional).
   - -*Individuales o específicas* por puesto o familia de puestos (niveles o áreas funcionales), que puede incluir las directivas (ejecutivas) e intermedias.

3. -*Básicas*: Ortografía, comunicación oral...
   -*Genéricas*: Trabajo en equipo...
   -*Específicas*: Dominio de software...

a.1.1. Construcción del Modelo:

Con base en reuniones de trabajo con la Gerencia de Recursos Humanos y la Jefatura de Desarrollo de Personal se convino en desarrollar el Diccionario de Competencias, primer paso para el desarrollo del Modelo de Gestión por Competencias, las mismas que considerarían las siguientes categorías de competencias: institucionales, de supervisión y genéricas; aplicables a los colaboradores a todo nivel.

Las tareas que se desprenden de la elaboración del diccionario y la integración base del modelo, se describen en nueve pasos:

1° Identificar las competencias de la organización o institucionales.
2° Identificar las competencias de supervisión y genéricas. Se aplicarían a los sistemas de evaluación de desempeño y planes de capacitación al igual que las competencias institucionales.
3° Graduar las competencias institucionales, de supervisión y genéricas (en 4 grados).
4° Identificar las competencias básicas.
5° Aplicarlo al perfil de puesto por familias, una vez que se desarrolle el manual de perfiles de puestos. Identificar las competencias técnicas.
6° Aplicar las competencias institucionales, de supervisión y genéricas al programa de evaluación del desempeño.
7° Identificar las aplicaciones al programa de Inducción.
8° Identificar las aplicaciones al programa de Capacitación: formación.
9° Identificar las aplicaciones al programa de perfeccionamiento.

a.1.2. Diccionario de Competencias:

Competencias Institucionales

- Orientación al Servicio y Colaboración
- Cuidado del Patrimonio Institucional
- Compromiso con la Institución
- Integridad y Discreción

Competencias de Supervisión

- Planificación y Organización
- Toma de Decisiones y Solución de Problemas
- Liderazgo, Impacto e Influencia

Competencias Genéricas

- Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
- Autocontrol
- Trabajo en Equipo
- Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
- Flexibilidad
- Habilidades en Comunicación y Presentación
- Proactividad e Innovación

Las definiciones de las competencias, así como su gradación, se encuentran detalladas en el Anexo 2.

a.2. **Lineamientos estratégicos para segmentar un proceso de capacitación en etapas: inducción, formación y perfeccionamiento.**

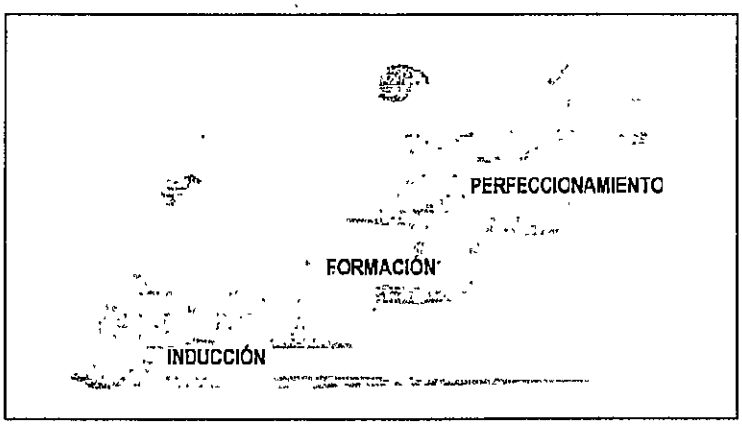
La capacitación desde la perspectiva del individuo es vista por etapas, configurando asimismo, tipos de capacitación en cuanto a los objetivos, contenidos, métodos y técnicas aplicados.

Por etapas, la capacitación se inicia con el periodo de inducción, en donde se prepara al individuo para reducir la brecha entre su perfil de entrada y el estándar de rendimiento esperado. Se realiza inmediatamente a la incorporación del nuevo trabajador. Se transfieren las competencias institucionales y específicas (propias de la organización), y de otro lado, se evalúan las competencias básicas y técnicas (las que debieran preverse incluso antes de la incorporación).

La formación se orienta a mejorar u optimizar el rendimiento de un individuo en el puesto que ocupa habitualmente, cuando hay dificultades de desempeño porque sus funciones varían o cuando los conocimientos técnicos relativos cambian. Se potencian las competencias técnicas, de supervisión y genéricas.

El perfeccionamiento se aplica para niveles ocupacionales altos o cuando se implementan los planes de desarrollo de carrera, con el fin de preparar al individuo para actividades más complejas. Se potencian las competencias técnicas.

Etapas y tipos de Capacitación

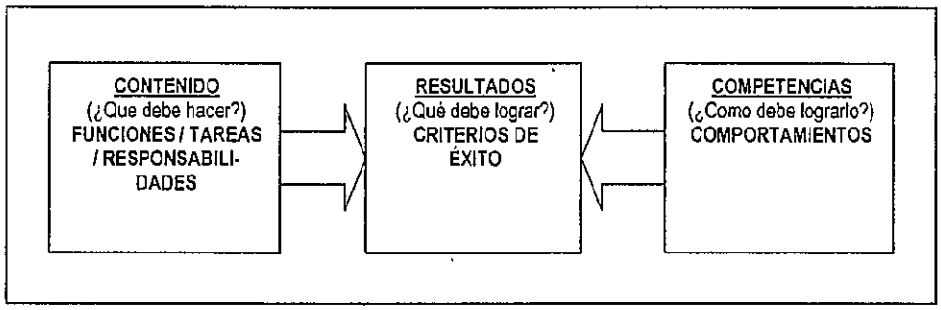


La inducción se realiza internamente, con instructores propios y el involucramiento de los supervisores de línea. La formación utiliza tanto instructores internos, así como, externos dependiendo de los objetivos o temática. El perfeccionamiento prioriza la capacitación externa con el fin de generar nuevos inputs para la organización.

De otro lado, la inducción contempla los contenidos temáticos que aseguren la más pronta adaptación del nuevo colaborador al perfil del puesto y la cultura organizacional. La transferencia de las competencias institucionales colaboran con

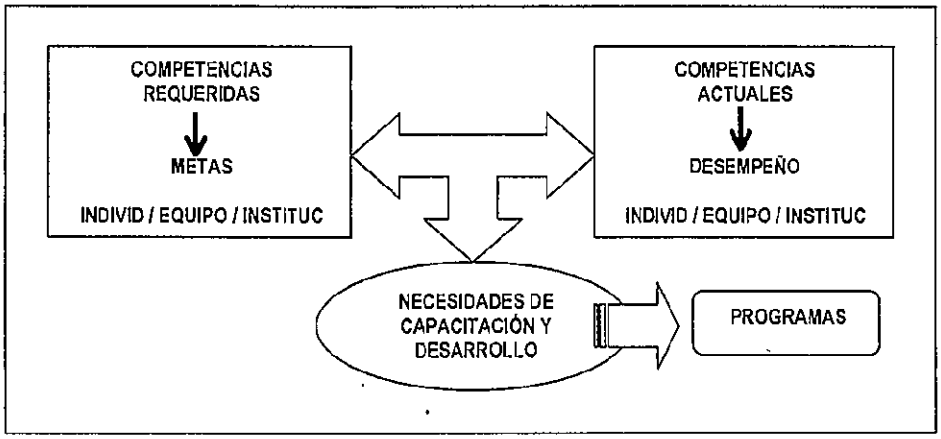
la identificación y compromiso; por ejemplo, cuidado del patrimonio institucional. La capacitación en competencias específicas hace hincapié en las funciones y los procedimientos propios del puesto, del área funcional y la institución; por ejemplo, procedimientos parlamentarios, técnicas legislativas u organización y funcionamiento de comisiones, para el personal legislativo.

Perfiles de puesto e Inducción



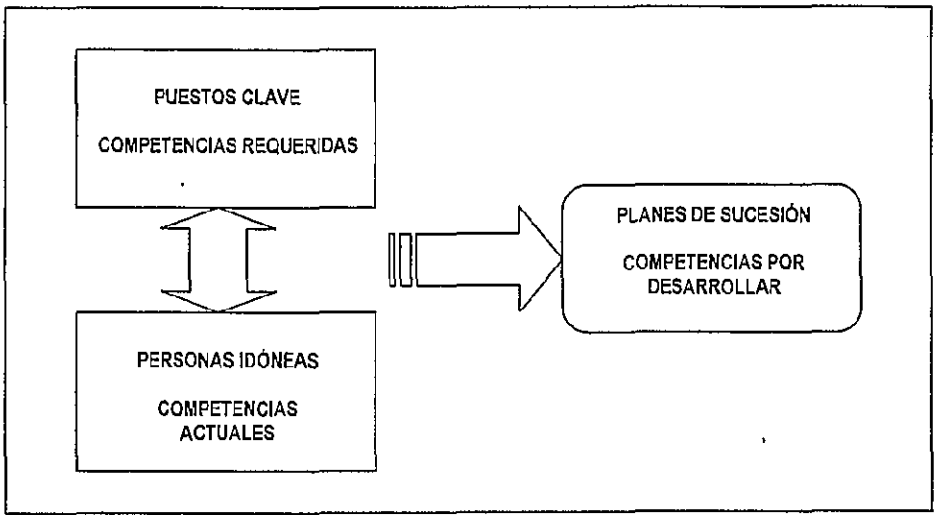
Por otro lado, la formación contempla contenidos temáticos que se orientan elevar los niveles de desempeño de un colaborador en el puesto que regularmente ocupa. Se potencian las competencias técnicas correspondientes a una especialidad; por ejemplo, aplicación del SIAF en la gestión financiera y contable. Asimismo, se consideran contenidos relativos a mejorar las competencias de supervisión; por ejemplo, planeamiento estratégico. Finalmente, se contemplan las competencias genéricas; por ejemplo, taller de formación de equipos eficientes.

Formación



Finalmente, el perfeccionamiento al orientarse al desarrollo tanto del individuo, así como, prioritariamente de la institución, considera como principal actividad las pasantías en otras instituciones similares, la obtención de post grados y especializaciones o participación de seminarios *ad hoc* con expositores expertos externos. Métodos que se orientan a enriquecer los recursos institucionales. Por ejemplo, gestión financiera y presupuestal.

Planes de sucesión – Línea de carrera



a.3. Lineamientos para establecer indicadores propios y externos de gestión de la capacitación.

Es frecuente encontrar que la medición de la capacitación se centra en evaluar a los participantes y al instructor al terminar el curso. De tal manera que se ve la capacitación como un recurso en sí, no como un medio para mejorar resultados de la institución. Las organizaciones eficientes cuentan con sistemas de indicadores de gestión, de proceso, de área, y de puestos claramente definidos y sobre los que impacta el desempeño de las personas.

Es en relación con estos indicadores como se debiera medir la eficacia de la capacitación: incremento en los puntajes de la evaluación del desempeño, reducción de reprocesos, disminución de quejas de usuarios, etcétera.

Otros indicadores se desprenden del contenido mismo de cada curso, en cuanto a la aplicación de los nuevos conocimientos en el trabajo; aspectos sobre los que los supervisores inmediatos del personal capacitado pueden reportar en el corto o mediano plazo.

De otro lado, es importante manejar indicadores propios de la gestión de la capacitación que permitan comparar datos en el tiempo, entre unidades funcionales o con otras instituciones.

Estos indicadores son usualmente anuales: inversión y horas en capacitación (inducción, formación y perfeccionamiento); por individuo; por área o grupo ocupacional; por tipo de competencia (básica, técnica, de supervisión o genérica); por tipo o modalidad de capacitación; por diversas fuentes de financiamiento; porcentaje de trabajadores que reciben capacitación; porcentaje de necesidades de capacitación atendidas; ahorros por instrucción interna (expertos colaboradores o

"transmisión del conocimiento en cascada"); inversión en equipamiento e infraestructura para la capacitación.
En general pueden considerarse cuatro criterios para evaluar la capacitación, los que implican diferentes medidas:

a. Reacciones
- ¿Alcanzó sus metas de aprendizaje con este programa?
- ¿Qué sugeriría para mejorar el programa?
- ¿Piensa que la institución debe seguir ofreciéndolo?
- Expositor, materiales, horario, local, etc.

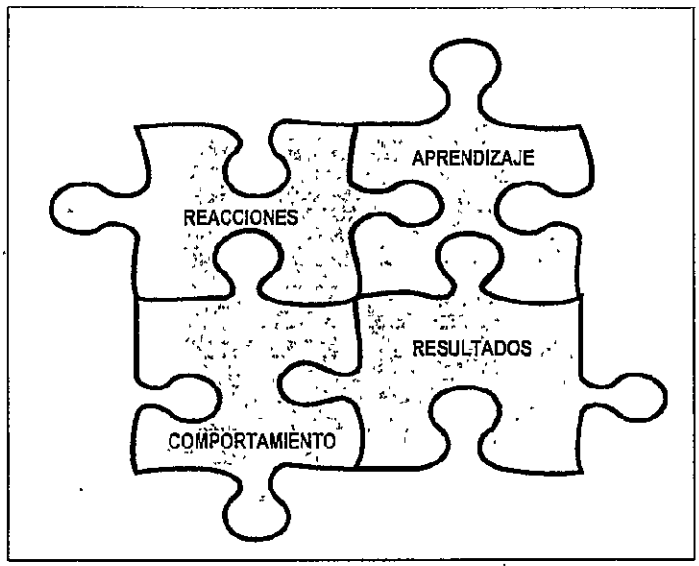
b. Aprendizajes
- Evaluaciones de salida: dominio de contenidos
- Pre y post test

c. Comportamiento
- Se orienta al desempeño
- Supone la transferencia de la capacitación, es decir, la *aplicación efectiva de lo aprendido* sobre los requerimientos del puesto
- Maximización del proceso de capacitación: presentando elementos idénticos para el aprendizaje, enfocarse en los principios generales, establecer un clima para la transferencia (reforzar) y proporcionar a los empleados estrategias para transferir (apoyar).

d. Resultados (indicadores)
- Alcanzar los "resultados proyectados":
  - Aumento en la productividad
  - Menos quejas de los empleados y usuarios
  - Mejores índices en la evaluación del desempeño
  - Reducción de costos y desperdicio

Su combinación provee de una imagen total del programa de capacitación y se identifican las áreas de mejora.

Criterios para evaluar la capacitación



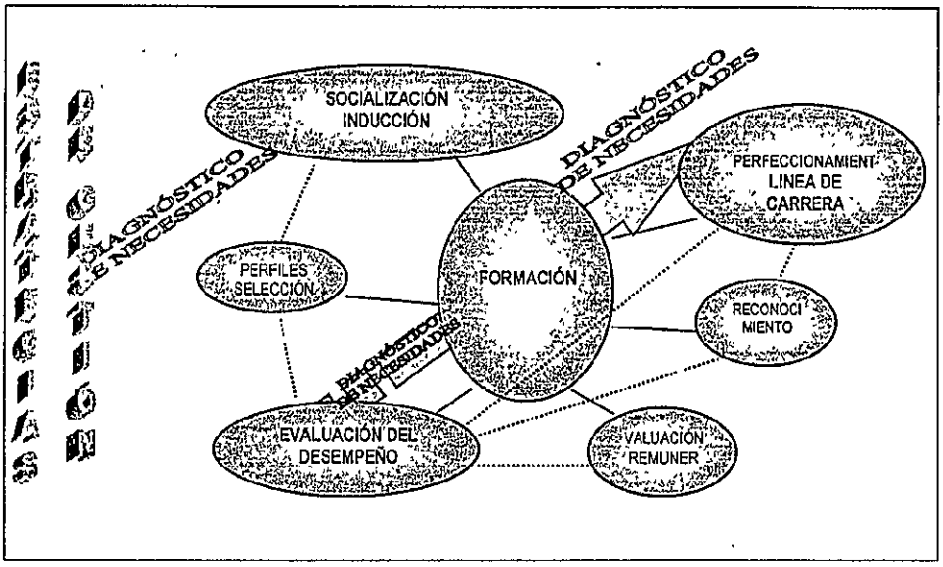
a.4. **Lineamientos para la integración de la capacitación con otros subsistemas de recursos humanos.**

Los principales subsistemas de Gestión de Recursos Humanos a considerar son:

- El Análisis de Puestos para establecer los *Perfiles* y orientar los procesos de incorporación de personal.
- La *Inducción* para la adaptación al puesto y alineamiento con la cultura institucional.
- La *Evaluación del Desempeño* para identificar las brechas en el rendimiento e identificar necesidades de capacitación (inducción, formación, perfeccionamiento).
- La *Formación* para optimizar el desempeño.
- El *Perfeccionamiento* para enriquecer la gestión institucional.
- La Valuación o *valoración del puesto* para retribuir con equidad interna.
- El *Reconocimiento* como estrategia motivacional.

Todos los subsistemas se retroalimentan entre sí y pueden consolidarse coherentemente con base en competencias que respondan a las estrategias de gestión institucional.

Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos



El Análisis de Puestos para establecer los *Perfiles* deberá priorizar el disminuir la excesiva diversificación de puestos que sólo complejizan la gestión, orientándose a trabajar contenidos por familia de puestos. Los perfiles deben integrar las competencias de supervisión y genéricas (descritas en el anexo 2 y con la gradación que le corresponde). Deben además identificarse las competencias técnicas relativas a las funciones (las que pueden incorporarse en los formatos de análisis de puesto que se diseñen; anexo 3). Estas informaciones orientarán la adecuación de las

nuevas incorporaciones de personal y determinan el formato de *Evaluación del Desempeño* correspondiente. Asimismo, orientan los criterios de los procesos de *Inducción* y *Formación*.

La *Inducción, Formación* y *Perfeccionamiento* pueden atender las recomendaciones del punto b.1 del presente informe.

La *Evaluación del Desempeño* desarrollada en la Gerencia de Recursos Humanos se observa técnicamente adecuada e integrada a la gestión de la capacitación con base en el diccionario de competencias diseñado (anexo 2) , el cual parte en gran medida de los formatos previos a la intervención de la consultoría.

La Valuación o *valoración del puesto* podrá elaborarse una vez revisados los *Perfiles de Puestos*. El *Reconocimiento* podrá apoyarse en la evaluación del desempeño.

b.- La perspectiva metodológica:

b.1. Lineamientos para la identificación y estandarización de contenidos de aprendizaje en las fases de capacitación.

b.1.1. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de inducción son:

- ¿Cuáles son los contenidos de información que todo miembro del Congreso debe conocer para aportar a la gestión institucional?
- ¿Qué conocimientos reduciría el tiempo de dominio de las tareas y procesos de trabajo?
- ¿Cuáles son los temas críticos o propios de la institución que deben conocer los trabajadores por cada unidad funcional?
- ¿Cuál será la metodología más adecuada para el proceso de inducción?

Temas de inducción identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Cursos y Talleres:	Tipo de Competencia:	Dirigido a personal:
Taller de calidad y excelencia en el servicio	Institucional	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Curso de seguridad de la información	Institucional y Técnica	Todo Serv. Parlamentario
Elaboración de proyectos de ley	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Redacción de proyectos de ley	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Procedimientos parlamentarios	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.

b.1.2. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de formación son:

- ¿Está en la formación la solución a los problemas o brechas en el desempeño?
- ¿Son claros y realistas los objetivos del curso o taller previsto?
- ¿Es una buena inversión la formación?
- ¿Tendrá resultados la formación y qué indicadores se han previsto?

Temas de formación identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Cursos y Talleres:	**Tipo de Competencia:**	**Dirigido a personal:**
Informática aplicada	Técnica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Taller de formación de equipos eficientes	Genérica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Liderazgo personal y de equipo	Genérica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Programa de diagnóstico y mejoramiento del clima laboral	De supervisión	Jefes
Programa de mejoramiento continuo de procesos	Genérica y Técnica	Ofic. de Procesos y Estándares y especialistas por áreas
Gestión eficaz de adquisiciones	Técnica	Todas las áreas que participan en adquisiciones
Planeamiento estratégico	De supervisión	Directivos y Profesionales del Serv. Parlamentario
Planeamiento financiero de unidades económicas	Técnicas	Funcionarios y Profesionales
Curso para secretarias y asistentes	Técnica	Secretarias y Asistentes
Aplicación del SIAF en la gestión financiera y contable	Técnica	Personal de las áreas de finanzas, abastecimientos y presupuesto.
Curso de seguridad de la información	Técnica	Todo Serv. Parl. con acceso a PC

		y red
Gestión de recursos humanos	De supervisión y técnicas	Funcionarios y Profesionales
Sistemas de administración y control de la gestión pública	Técnicas	Funcionarios y Profesionales
Curso de capacitación en prevención y seguridad	Técnica	Dpto. de Prevención y Seguridad
Talleres de desarrollo de competencias directivas	De supervisión	Directivos
Cursos de gestión, organización y procedimientos	De supervisión y técnicas	Profesionales
Seminarios de actualización (normas contables, legales, laborales, etc.)	Técnicas	Profesionales
Programas de perfeccionamiento a nivel técnico	Técnicas	Técnicos
Cursos de actualización técnico - operativo	Técnicas	Técnicos
Curso de primeros auxilios y archivo administrativo	Técnicas	Auxiliares
Seminarios – taller de prevención y seguridad integral	Técnicas	Auxiliares
Análisis costo beneficio de los proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Derecho Parlamentario	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Fundamentación económica de los proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Sistema de información macroeconómica y sectorial para el sustento de proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Acusaciones constitucionales	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Técnicas de expresión oral	Genéricas	Directivos y Profesionales

b.1.3. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de perfeccionamiento son:

- ¿Cuál es el personal clave de la institución que debe participar del perfeccionamiento?
- ¿Los objetivos del perfeccionamiento redundan en la mejora de la gestión institucional?

Temas de perfeccionamiento identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Temas:	Tipo de Competencia:	Dirigido a personal:
Programas de especialización y/o actualización profesional	Técnicas	Directivos
Programas de especialización para profesionales	Técnica	Profesionales
Elaboración de presupuestos regionales	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Gestión de la cooperación internacional	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Talleres sobre legislación por sectores económicos	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Curso para formadores parlamentarios	Técnica	Org. Parl.

Los cursos dirigidos al personal de la Organización Parlamentaria, incluyen a los Congresistas y otros funcionarios determinándose previamente los métodos o tipos de capacitación más adecuados para la transferencia de información.

Cursos que podrían no considerarse en el Plan de Capacitación o variar de modalidad:

-*Taller de motivación y comportamiento organizacional*, pues los contenidos no causan impacto en el desempeño del personal colaborador.

-*Técnicas de expresión escrita* y de *digitación rápida*, al ser competencias básicas.

-*Inglés*, al ser una competencia técnica, que no incide directamente en el desempeño de la organización.

b.2. **Lineamientos técnicos para optimizar los niveles de validez del diagnóstico de necesidades de capacitación.**

La validez del diagnóstico de necesidades de capacitación se centra en tres ejes:

-Que el informante de las necesidades de capacitación observe la perspectiva de mejora en el rendimiento propio y/o el de sus colaboradores. Se centra así en un impacto en el desempeño.

-Que el proveedor de la capacitación desarrolle contenidos, métodos y materiales de acuerdo a los objetivos de mejora en el desempeño. Desestimándose los cursos "plantilla", para más bien adecuarse a las necesidades específicas de la institución.

-Que se pueda comparar el desempeño previo y posterior a la capacitación de modo de medir el impacto en el rendimiento.

Para ello deberá potenciarse los procedimientos de diagnóstico de necesidades de capacitación, considerándose los niveles de necesidades organizacionales para decidir la programación de un curso:

-El análisis organizacional: que los cursos refuercen la cultura y clima, y obtengan respaldo desde la alta dirección.
-El análisis de las tareas: que los cursos optimicen lo descrito en los perfiles de puesto.
-El análisis de personas: el grado en que los colaboradores han desarrollado habilidades técnicas y de competencias, así como su potencial. Brechas con respecto al perfil.

Asimismo, deberá contemplarse las modalidades de evaluación de la capacitación (punto a.3 del presente informe).

c.- La perspectiva operativa:

c.1. Lineamientos para identificar la clasificación de los cursos por niveles de competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas.

Las competencias institucionales, de supervisión y genéricas se han contemplado en el diccionario de competencias diseñado con la Gerencia de Recursos Humanos.

Las competencias básicas y técnicas deberán consignarse en los perfiles de puesto.

Las *Competencias Institucionales* responden a reforzar los principios y cultura organizacional, resultan centrales y ponen en manifiesto las características distintivas de la institución alineados con su misión y visión. Deben transmitirse desde la etapa de inducción.

Las *Competencias Básicas* suponen el desarrollo de habilidades fundamentales para cualquier función y se prevén preexistentes en los colaboradores antes de su ingreso a la institución. La supervisión debe observar estas habilidades, estando bajo responsabilidad del colaborador su mejora.

Las *Competencias Técnicas* están relacionadas con conocimientos sobre una especialidad o función sui generis dada la naturaleza de la organización. Asimismo, responde a procesos de actualización, cuando los conocimientos de una carrera se van complejizando. Se implementan principalmente a través de la formación y perfeccionamiento.

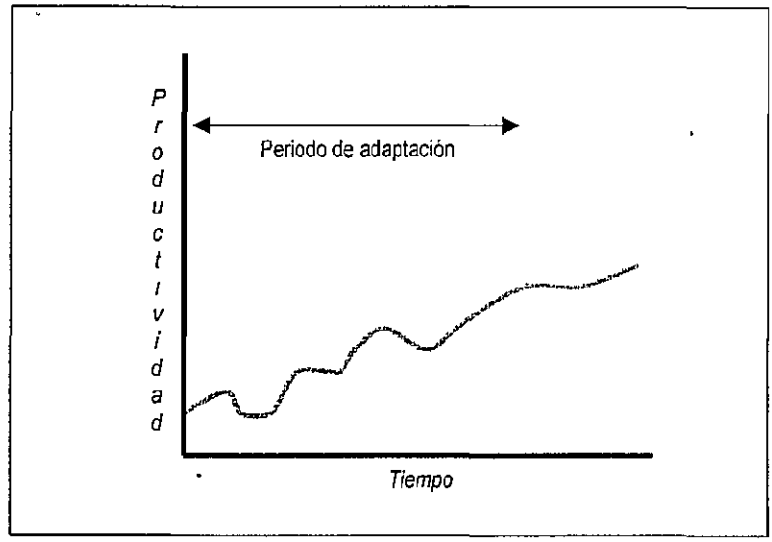
Las *Competencias de Supervisión* se orientan a reforzar las habilidades del personal que tiene responsabilidad sobre otros y/o que realiza funciones complejas. Se implementan a través de los programas de formación.

Las *Competencias Genéricas* son aquellas características y comportamientos que refuerzan la cultura y desempeño institucional que es aplicable a todo el personal. Se refuerzan a través de la inducción y los programas de formación.

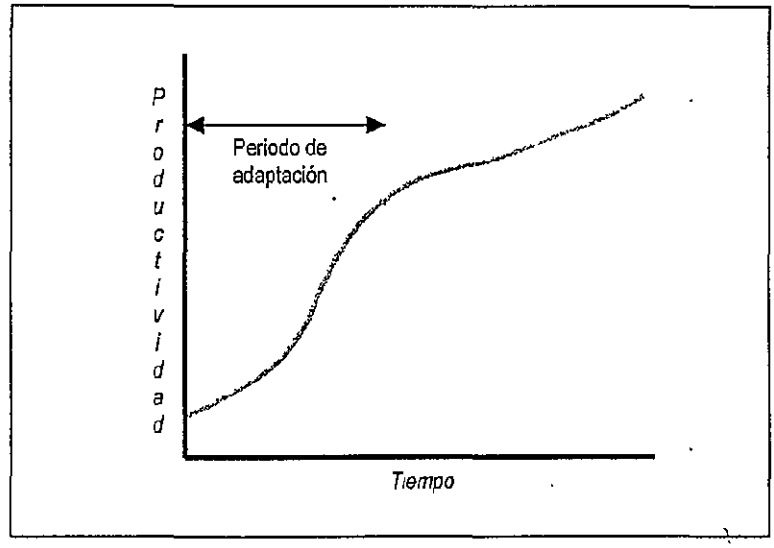
En el punto b.1 se han clasificado las competencias por curso previsto en el plan de capacitación.

c.2. Marco técnico y procedimental para diseñar el proceso de inducción.

Al no contar con un proceso de Inducción, el periodo de adaptación al puesto y a la organización se extiende y en el transcurso del tiempo, se producen errores que originan reprocesos, desperdicios de recursos y, en general, la productividad se ve afectada. El trabajador se adecua por "ensayo y error".



Con un proceso de Inducción estructurado, el periodo de adaptación al puesto y a la organización, se reduce drásticamente y en poco tiempo, se observa productividad y una socialización orientada a la identificación. El trabajador se adecua mejor con información de entrada, apoyo y motivación.



c.2.1. Estructura de un Documento Maestro del Proceso de Inducción del Personal y descripción de contenidos

1. Introducción y Justificación

Describir la relevancia del proceso de inducción respecto de la dinámica institucional; la responsabilidad en la planeación de Recursos Humanos y la co-responsabilidad con las autoridades de línea para su implementación. Integrar los objetivos institucionales y beneficios alcanzables con la implementación del proceso de inducción.

2. Objetivos

Describir los objetivos que se pretenden alcanzar con el proceso de inducción, los cuales frecuentemente se orientan en general a:

-*Reducir los costos del desempeño en el proceso de adaptación:* Bajo la suposición que el empleado nuevo será menos eficiente durante el inicio de su actividad. Este periodo que implica una brecha en el desempeño puede reducirse sustancialmente con un programa de inducción. Se eliminará el aprendizaje por "ensayo y error", y reducirán costos por reprocesos (repetición de tareas hasta alcanzar el estándar), desperdicios (uso de recursos en exceso) y mermas (recursos mal utilizados).

-*Reducir el estrés y la ansiedad:* El nuevo colaborador, interesado en realizar adecuadamente sus tareas, necesita contrastar sus habilidades con la realidad, el temor de no poder cumplir con los estándares y las normas por no conocerlas con precisión, genera inevitablemente incertidumbre y tensión, las que afectan la calidad de la ejecución y su satisfacción. Puede incluso tener un impacto en su motivación y repercutir en la atmósfera de trabajo.

-*Reducir la rotación de personal:* Si el colaborador o su supervisor perciben que el desempeño no alcanza cubrir las expectativas, puede decidirse la desvinculación con el cargo, generándose sobrecostos.

-*Ahorrar tiempo a los supervisores y compañeros de trabajo:* Los empleados nuevos requerirán ayuda desde el inicio y por un periodo que puede alcanzar varios meses, lo que lo lleva a hacer consultas y solicitar informalmente el tiempo de otros con mayor experiencia en un set inestructurado y con posibles distorsiones.

-*Generar expectativas de rendimiento:* El proceso de inducción debe contener parámetros de comportamiento laboral, según las normas y reglas organizacionales; las retribuciones por el rendimiento y otros servicios a favor del empleado. Ello se base en modelos de motivación trayectoria - meta.

-Alineación con la cultura institucional: El colaborador no sólo debe tener las cualidades técnicas o profesionales para el puesto, debe también ajustarse a los fines y valores institucionales, así como, al estilo de comportamiento orientado a fortalecer la estabilidad en el sistema social de la institución. El proceso de socialización favorece también la identificación y compromiso laboral y organizacional.

3. Marco Legal

Para la elaboración y aplicación del proceso de inducción que se propone, es necesario tomar en cuenta los aspectos legales, reglamentarios y contractuales que consideran, tienen relación o regulan el Proceso Inductivo.

4. Alcance

Debe indicar a qué grupo de colaboradores o miembros de la institución va dirigido el programa de inducción. Así como los casos en los que se aplica incluidos traslados o concurso.

5. Aspectos de la Inducción

La inducción del personal es un proceso que involucra tres aspectos: la Orientación, el Entrenamiento y la Socialización.

5.1. Orientación

La Orientación es el ajuste dirigido de nuevos empleados con la Institución. De esta etapa debe ser responsable la Gerencia de Recursos Humanos.

Los puntos de Orientación a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado podemos apreciarlos a continuación:
• Reseña histórica de la Institución;
• Organigrama actualizado de la Organización;
• Organigrama actualizado de la Unidad donde prestará servicios;
• Misión, Visión, Valores, Objetivos, Planes de la Institución;
• Copia del folleto o acceso a información en Intranet del manual de políticas, reglamentos y procedimientos generales;
• Copia del folleto o acceso a información en Intranet del Manual de políticas, reglamentos, normas y procedimientos de la Unidad específica donde prestará servicios;
• Calendario anual de Actividades de la Organización;
• Lista de prestaciones y beneficios con la identificación del lugar donde se facilitan los mismos;
• Copias o acceso a información en Intranet de formatos y/o normas del proceso de Evaluación del Desempeño, fechas de las evaluaciones;
• Fuentes de información, así como los teléfonos y ubicación del personal con quien coordina en la organización.
• Descripción detallada de los procedimientos de emergencia y prevención de accidentes.

Cada uno de estos aspectos debe precisarse para cada grupo al que va dirigida la inducción. Así por ejemplo, la orientación al Congresista podría incluir el uso de la herramienta de información denominada "Despacho Virtual".

5.2. Entrenamiento

El Entrenamiento es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el puesto. Ello conllevará a la obtención de responsabilidades individuales, solución de asuntos en el lugar de trabajo, confrontación de problemáticas inherentes al puesto de trabajo, etc. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato o el funcionario de la Unidad con más conocimientos técnicos del cargo a ocupar.

Los puntos de Entrenamiento a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado podemos apreciarlos a continuación:
• Copia de la descripción del puesto;
• Organigrama del recorrido de Ascenso del cargo;
• Expectativas de los supervisores con respecto al desempeño individual;
• Instrucciones específicas del cargo y del trabajo que va a ejecutar;
• Información sobre las oportunidades de entrenamiento y capacitación posterior en el trabajo.

En esta parte de la inducción pueden optimizarse algunos recursos, por ejemplo, grabando en video algunas sesiones de capacitación, las que posteriormente serán entregadas en este formato a los siguientes participantes del proceso.

5.3. Socialización

La Socialización es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el grupo de trabajo. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato. Básicamente, en esta Etapa el Supervisor debe obtener del empleado lo siguiente:
• Integrar al nuevo empleado al Equipo de la Unidad donde se asigna;
• Hacerlo participar en los grupos de trabajo mediante la asignación de actividades grupales, obteniendo además que el nuevo trabajador asuma el compromiso de la responsabilidad grupal;
• Lograr la identificación del nuevo empleado con el grupo y la Institución.

6. Anexos

• Descripción de materiales a utilizar en el proceso de inducción (videos, manuales, formatos, etc.)
• Información sobre Unidades de servicio al colaborador y procedimientos.

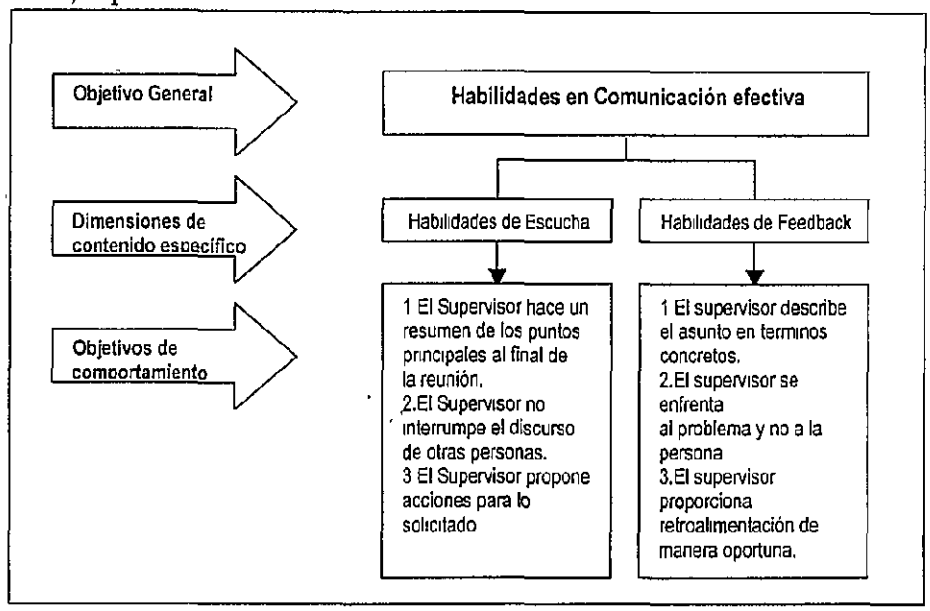
c.2.2. Estructura de Manual de Inducción para el Personal (impreso y/o versión Intranet)

1. Bienvenida: Representa el saludo de la institución al nuevo colaborador.

2. Breve Historia de la Institución: Aquí se pretende informar acerca de los orígenes de la institución, cuando se fundó, cual es su actividad y fin, etc.
3. Misión y Visión: Se señala la misión de la institución, es decir su razón de ser, quienes somos y quienes queremos ser.
4. Organización: Como está estructurada la institución, áreas funcionales y niveles organizacionales, unidades operativas que la conforman, organigramas.
5. Servicios y procesos: Aquí se debe señalar la variedad de servicios y procesos que lleva a cabo, flujogramas.
6. Instalaciones, estructura física: Ubicación física de las oficinas, con número de teléfono, fax, correo electrónico, página web, etc.
7. Planes y Beneficios: Este segmento debe contener información acerca de planes como Capacitación, Evaluación del Personal y de los beneficios socioeconómicos más importantes como vacaciones, forma de pago, tipos de deducciones, etc.
8. Condiciones de trabajo: En esta sección se indica el horario, el uso del carnet, equipos de seguridad, acceso a las diferentes instalaciones y cualquier otra información considerada de importancia para el nuevo trabajador.
9. Normas de comportamiento interno: Que normas rigen en relación al uso del teléfono, puntualidad, limpieza y orden, fotocopiado de documentos, etc.
10. Instrucciones para acceder a información en Intranet: Correspondiente a manuales, reglamentos, normas, servicios al colaborador, etc. vinculados a sus funciones.

c.3. Marco técnico para diseñar la fase de formación.

La formación debe considerar el diseño técnico de cada curso integrando los objetivos de aprendizaje y de comportamiento.
Por ejemplo:



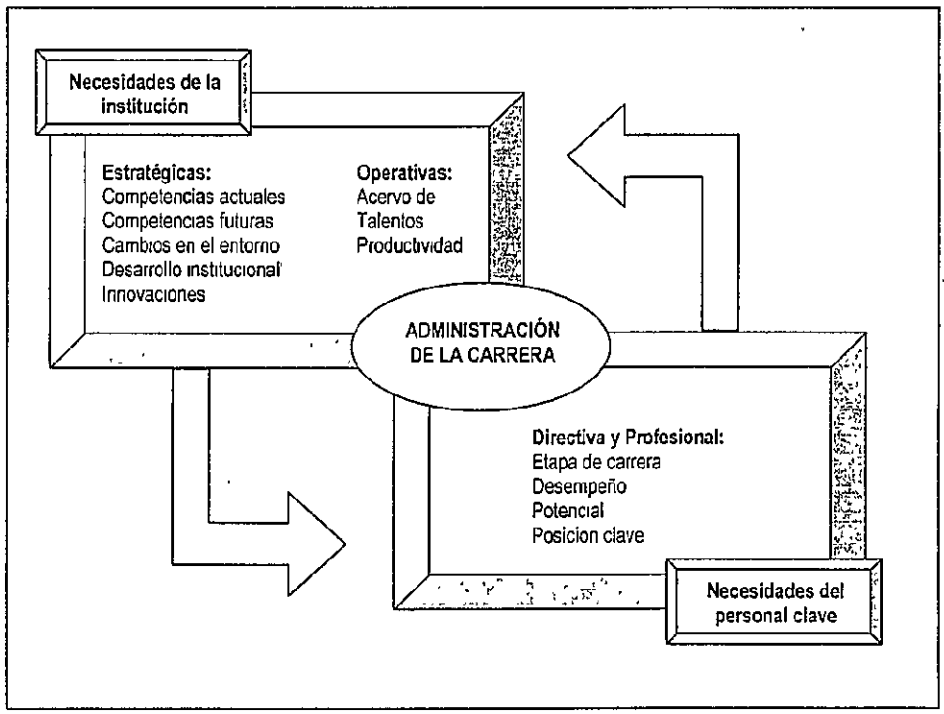
Este enfoque favorece la implementación de los cursos o talleres, ya que orienta a los instructores del programa sobre los contenidos de aprendizaje, facilitando, así mismo, la evaluación en el set de trabajo.

c.4. Marco técnico para proyectar los objetivos de perfeccionamiento y plan de desarrollo de carrera.

El perfeccionamiento pone en relieve el desarrollo tanto del individuo, así como, prioritariamente de la institución, dentro de las alternativas de actividades se cuenta con las pasantías en otras instituciones similares, la obtención de post grados y especializaciones o participación de seminarios *ad hoc* con expositores expertos externos y, cursos a distancia.

Se debe lograr un equilibrio entre las aspiraciones de la institución y el personal clave:

Perfeccionamiento y plan de carrera



Las posiciones clave que deben ser beneficiarias de los programas de perfeccionamiento son aquellas que tienen mayor influencia en la toma de decisiones, cometidos de planeamiento y actividad estratégica.

ANEXOS

ANEXO 1

PROGRAMA DE REUNIONES DE TRABAJO

Cronograma de Reuniones de trabajo llevadas a cabo

Fecha:	Participantes:
23 de mayo	Comité de Capacitación: Sr. Carlos Castro Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
23 de junio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
26 de junio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
08 de julio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
10 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
15 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
16 de julio	Oficial Mayor: Sr. César Delgado Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares
18 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
22 de julio	Gerencia General: Sr. Alvaro Castañón Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares
31 de julio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga

ANEXO 2

DICCIONARIO DE COMPETENCIAS

Competencias Institucionales

- Orientación al Servicio y Colaboración
- Cuidado del Patrimonio Institucional
- Compromiso con la Institución
- Integridad y Discreción

Orientación al Servicio y Colaboración
Es la vocación y el deseo de satisfacer las necesidades de los usuarios, con el compromiso personal para cumplir con sus pedidos, deseos y expectativas, mostrando disposición para proporcionar ayuda, con alta calidad en el trabajo.

A	Se asegura de conocer adecuadamente las expectativas de los usuarios y que sean satisfechas; sólo siente que ha hecho bien su trabajo cuando el usuario manifiesta que sus expectativas han sido adecuadamente satisfechas y frecuentemente superadas. Muestra una total disposición para atender pedidos y proporcionar su ayuda, mostrando calidad en su trabajo.

B	Se asegura de conocer adecuadamente las expectativas de los usuarios y que sean satisfechas; sólo siente que ha hecho bien su trabajo cuando el usuario manifiesta que sus expectativas han sido adecuadamente satisfechas y en ocasiones superadas. Muestra una buena disposición para atender pedidos y proporcionar su ayuda, mostrando calidad en su trabajo.

C	Da inmediata respuesta al requerimiento de los usuarios. Muestra disposición para proporcionar soluciones dentro del ámbito de sus funciones. Asume la responsabilidad de lo que entrega al usuario, preocupándose mediante un seguimiento de que el servicio sea satisfactorio.

D	Da inmediata respuesta al requerimiento de los usuarios. Muestra disposición para proporcionar soluciones dentro del ámbito de sus funciones.

Cuidado del Patrimonio Institucional
Es el interés por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene el orden y limpieza de su área de trabajo.

A	Incentiva en sus colaboradores y supervisa, el interés por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar.

B	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Observa que los demás también compartan este interés. Se responsabiliza por lo que se le ha

	encomendado custodiar.

C	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene en orden sus documentos de trabajo.

D	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos, documentos y herramientas. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene el orden y limpieza de su área de trabajo.

Compromiso con la Institución
Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales, previniendo y superando obstáculos que interfieren con el logro de los mismos. Supone cumplir con sus compromisos, tanto los personales como los profesionales. Contribuye notablemente en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución.

A	Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales. Previene y supera obstáculos que interfieran con ello. Controla la puesta en marcha de las acciones acordadas. Cumple siempre con sus compromisos, tanto los laborales como los profesionales. Contribuye notablemente en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

B	Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales. Hace seguimiento de la puesta en marcha de las acciones acordadas. Cumple siempre con sus compromisos, tanto los laborales como los profesionales. Contribuye en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

C	Cumple siempre con sus compromisos. Contribuye en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

D	Se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

Integridad y Discreción
Es la capacidad de actuar en consonancia con lo que se dice o se considera importante y correcto. Incluye comunicar las intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente y estar dispuesto a asumir la responsabilidad de los propios errores y declararlo. Estar comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de la posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Supone también ser discreto con las informaciones propias de la institución y no involucrarse en rumores.

A	Siempre actúa en consonancia con lo que dice o se considera importante y correcto. Comunica sus intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente y actúa con honestidad incluso en situaciones difíciles. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de su posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución.

B	Siempre actúa en consonancia con lo que dice o se considera importante y correcto. Comunica sus intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente, estando dispuesto a asumir la responsabilidad de su propios errores y declararlo. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de su posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución y no participa de rumores.

C	Es consecuente entre lo que dice y hace. Asume la responsabilidad de su propios errores y lo declara. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación. No hace uso de su vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución y no participa de rumores.

D	Es consecuente entre lo que dice y hace. Es abierto y honesto en situaciones de trabajo. No hace uso de su vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones institucionales que está a su alcance y no se involucra en rumores.

<u>Competencias de Supervisión</u>

- Planificación y Organización
- Toma de Decisiones y Solución de Problemas
- Liderazgo, Impacto e Influencia

Planificación y Organización
Es la capacidad de determinar eficazmente y con claridad, las metas y prioridades de su área, proyecto o tarea, estipulando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Incluye la instrumentación de mecanismos de previsión, seguimiento y verificación de la información, utilizando indicadores para evaluar la gestión. Prevé y evalúa con una visión global.

A	Determina con eficacia y claridad, las metas y prioridades de su área o proyecto, estipulando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Anticipa los puntos críticos manifestando una visión global. Desarrolla mecanismos de seguimiento y verificación de la información, utilizando indicadores para evaluar los resultados. Puede administrar varios proyectos a la vez.

B	Determina con eficacia y claridad, las metas y prioridades de su proyecto o tarea, identificando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Ocasionalmente anticipa los puntos críticos. Desarrolla tareas de seguimiento y evaluación de resultados.

C	Identifica objetivos y determina plazos para la realización de sus tareas, define los recursos y prioridades, ejecuta las acciones según lo planeado y verifica los resultados.

D	Organiza y ejecuta sus tareas de modo de cumplirlas dentro de lo planeado. Se asegura de haber cumplido con lo esperado.

Toma de Decisiones y Solución de Problemas
Es la capacidad de identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Supone la capacidad de analizar la información desglosándola en sus partes. Incluye el ver y organizar los componentes de un problema de manera racional integrando luego las conclusiones que se orienten a la solución del mismo y la toma de decisiones oportuna.

A	Muestra habilidad para identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Es capaz de analizar un problema por partes, reconociendo posibles causas y efectos. Integra con claridad las conclusiones que se orienten a la solución efectiva del problema y toma decisiones oportunamente anticipando los obstáculos u oportunidades.
B	Muestra habilidad para identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Es capaz de analizar un problema por partes, reconociendo posibles causas y efectos, proponiendo luego alternativas de solución al problema y así, apoyar la toma decisiones oportuna.
C	Identifica y analiza correctamente problemas dentro de su ámbito de funciones o especialidad, sugiriendo soluciones coherentes y anticipando los pro y los contras de las mismas.
D	Identifica y analiza correctamente problemas dentro de su ámbito de funciones o especialidad, sugiriendo al menos una solución coherente y efectiva.

Liderazgo, Impacto e Influencia
Es la capacidad de influir con efectividad en las personas para comprometerlas en el logro de los objetivos de la institución y del área de trabajo, así como, a sus principios. Implica el deseo de guiar a los demás, practicando la consideración y transmisión de valores. Inspira y motiva. Supone la capacidad de generar un impacto positivo en los demás, estableciendo fuertes lazos con base en su estatus o fuentes de poder, que favorecen el apoyo de los planificado.

A	Orienta y motiva la acción de su grupo hacia el logro de los objetivos de su área alineados e integrados a los institucioriales. Influye positivamente en los demás comprometiéndolos con base en principios y valores. Inspira a sus colaboradores y es considerado un modelo a seguir. Desarrolla relaciones estableciendo redes de apoyo que favorezcan lo planificado.

B	Orienta y apoya la acción de su grupo hacia el logro de los objetivos del área. Influye en los demás comprometiéndolos con base en principios y valores que él mismo evidencia. Desarrolla relaciones estableciendo redes de apoyo para las actividades previstas.

C	Instruye y apoya a su grupo hacia el logro de los objetivos y tareas planificados. Se asegura de ser el primero en evidenciar los principios y valores institucionales, ganándose la credibilidad de los demás.

D	Guía y apoya a su grupo hacia el logro de los objetivos y tareas planificados. Se preocupa y logra cuidar la imagen de efectividad de su grupo trabajo.

Competencias Genéricas

- Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
- Autocontrol
- Trabajo en Equipo
- Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
- Flexibilidad
- Habilidades en Comunicación y Presentación
- Proactividad e Innovación

Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
Es el deseo de realizar el trabajo de la mejor forma posible o de sobrepasar los estándares establecidos. Supone el cumplir con los compromisos y tareas encomendadas en los plazos establecidos, mostrando un eficiente manejo del tiempo y cuidando la calidad de sus resultados. Se manifiesta la habilidad de establecer para sí mismo objetivos de desempeño más altos que el promedio y de alcanzarlos con éxito.

A	Muestra interés y habilidad de establecer para sí mismo objetivos de desempeño más altos que el promedio y de alcanzarlos con éxito. Cumple eficientemente con sus compromisos y tareas, gestiona efectivamente el tiempo, respeta el tiempo de los demás y muestra una alta calidad de resultados. Se le reconoce por su disciplina personal y alta productividad.

B	Desempeña sus tareas con dedicación, cuidando cumplir tanto los plazos como la calidad requerida y aspirando a alcanzar el mejor resultado posible. Le interesa mejorar su propio rendimiento.

C	Cumple sus funciones correctamente notándose interés o esfuerzo para realizar su trabajo dentro de los plazos esperados o establecidos y de la mejor forma posible. Muestra disciplina y cumple adecuadamente con las normas de puntualidad establecidas.

D	Cumple sus funciones correctamente dentro de los plazos esperados o establecidos. Muestra disciplina y cumple adecuadamente con las normas de puntualidad establecidas.

Autocontrol
Es la capacidad y disposición para controlar las emociones y reacciones, manteniendo así la calma ante situaciones difíciles, de agresividad o rechazo. Supone el dominio de sí mismo. Implica manejar de forma efectiva la presión del trabajo y el estrés.

A	Muestra una alta capacidad para mantener controladas las propias emociones evitando reacciones negativas ante la oposición u hostilidad de otros o cuando trabaja en situaciones de alta presión. Muestra dominio de sí mismo en

	condiciones continuas de estrés sosteniendo la calidad de su trabajo.

B	Maneja efectivamente sus emociones, evitando manifestaciones de emocionès fuertes; sigue desempeñándose bien o constructivamente a pesar de la presión. Es capaz de desarrollar estrategias para disipar el estrés.

C	Actúa con calma aun cuando siente fuertes emociones por causa de la presión. La frustración no lo paraliza, manteniendo un rendimiento adecuado.

D	Actúa con calma aun cuando siente fuertes emociones por causa de la presión. Hace esfuerzos para reponerse rápidamente de cualquier frustración sin dejar de desarrollar sus tareas.

Trabajo en Equipo
Implica la capacidad de colaborar y cooperar con los demás, de formar parte de un grupo y de trabajar juntos. Es actuar junto con otros en forma interdependiente, compartiendo funciones y responsabilidades, disfrutando el sentido de equipo. Supone participar activamente en la consecución de metas comunes subordinando los intereses personales a los objetivos del equipo.

A	Incentiva y fortalece el espíritu de equipo en su área de trabajo y con las demás áreas. Expresa satisfacción personal por el éxito de sus pares y colaboradores. En beneficio de objetivos institucionales de largo plazo, es capaz de sacrificar intereses personales o de su área cuando es necesario. Se le considera un referente en manejo de equipos de trabajo.

B	Anima y motiva a los demás. Desarrolla el espíritu de equipo. Actúa para desarrollar un ambiente de trabajo amistoso e integrado mostrando espíritu de cooperación. Comparte la responsabilidad de las tareas de su grupo de trabajo e integra efectivamente sus actividades con las de otras áreas.

C	Solicita opiniones y valora las contribuciones de los demás aunque tengan diferentes puntos de vista. Promueve la colaboración entre los integrantes de su grupo de trabajo. Comparte la responsabilidad de los resultados de las tareas en las que interviene su grupo.

D	Participa con buena disposición en tareas de grupo. Realiza la parte de trabajo que le corresponde con conciencia de los efectos sobre los resultados de su grupo. Coopera con los objetivos del grupo.

Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
Está asociada a la asimilación de nueva información y su eficaz aplicación. Se relaciona con la incorporación de nuevos esquemas de trabajo al repertorio de conductas habituales y nuevas formas de interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Supone el interés y la habilidad para buscar y compartir nueva información, incluyendo la capacidad de capitalizar la experiencia propia y de otros, así como, el hacer uso de conocimientos,

herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación y perfeccionamiento continuos.

A	Está orientado a buscar e incorporar nueva información ampliando su capacidad para comprender e interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Comparte las nuevas informaciones, capitalizando la experiencia propia y de otros, y hace uso de conocimientos, herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación y perfeccionamiento continuos.

B	Está orientado a buscar e incorporar nueva información ampliando su capacidad para comprender e interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Hace uso de conocimientos, herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación continua.

C	Se mantiene actualizado en su especialidad. Aprende nuevos esquemas y modelos de trabajo asimilando la formación impartida, poniendo en práctica lo aprendido.

D	Aprende nuevos esquemas y modelos de trabajo asimilando la formación impartida, poniendo en práctica lo aprendido.

Flexibilidad
Es la capacidad de modificar la conducta personal para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio. Se asocia a la versatilidad del comportamiento para adaptarse en forma rápida y adecuada. Supone poder cambiar con facilidad la forma de pensar para responder en diversos escenarios y grupos, así como, la revisión autocrítica de sus acciones y la apertura a la retroalimentación.

A	Muestra una alta capacidad de adaptación al modificar su manera de pensar y/o actuar para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio; haciéndolo de forma rápida y adecuada. Es capaz de ajustarse a diversos escenarios y grupos; tiene conciencia autocrítica e interés por la retroalimentación.

B	Muestra capacidad de adaptación al modificar su manera de pensar y/o actuar para poder cumplir con sus funciones cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio; haciéndolo de forma rápida y adecuada. Es capaz de ajustarse a diversos escenarios y grupos; tiene conciencia autocrítica e interés por la retroalimentación.

C	Tiene la capacidad y disposición para identificar y comprender nuevos argumentos o evidencias, y así, cambiar su forma de ver la cosas actuando acorde con las nuevas demandas a su trabajo

D	Está dispuesto a escuchar y comprender nuevos argumentos o evidencias, y así, cambiar su forma de actuar con el fin de responder a las nuevas demandas a su trabajo.

Habilidades en Comunicación y Presentación
Es la capacidad de escuchar, de expresar pensamientos o ideas de manera comprensible y efectiva para el interlocutor y de hacer preguntas. Es la habilidad se saber cuándo, cómo y a quién preguntar o dirigirse para lograr un propósito. Supone el manejo adecuado de los medios oral y escrito, y la habilidad para comunicarse a diferentes niveles en la organización o fuera de ella, preocupándose de transmitir un comportamiento modelo como miembro de la institución.

A	Tiene habilidad para identificar los momentos y la forma adecuados para exponer diferentes situaciones relacionadas con su gestión o con otras de carácter institucional. Muestra gran habilidad oral y hace uso de herramientas y tecnologías para causar impacto en su comunicación despertando el interés. Sabe escuchar, así como, hacer preguntas importantes. Transmite una imagen y comportamiento acorde con la naturaleza y principios de la institución.

B	Tiene habilidad para identificar los momentos y la forma adecuados para exponer diferentes situaciones relacionadas con su trabajo. Se comunica de manera efectiva a nivel oral y por escrito, apoyándose en la tecnología. Sabe escuchar, así como, hacer preguntas importantes. Transmite una imagen y comportamiento acorde con la naturaleza y principios de la institución.

C	Se comunica de manera oral y por escrito de manera eficiente, haciendo uso correcto del lenguaje y medios establecidos. Cuando es oportuno, se apoya en la tecnología para mejorar sus comunicaciones. Sabe escuchar con atención lo que se le dice y hace preguntas para asegurarse de haber comprendido bien las instrucciones.

D	Se comunica de manera oral y por escrito de modo suficiente para la comprensión de su interlocutor. Escucha con atención y hace preguntas para asegurarse de haber comprendido bien las instrucciones.

Proactividad e Innovación
Supone actuar con iniciativa e interés por resolver las situaciones trabajo, dificultades o problemas rápidamente, sin esperar obtener autorizaciones cuando no es necesario. Supone anticiparse a las situaciones, planteando alternativas y asumiendo compromisos en las acciones a seguir, así mismo, involucra la capacidad de proponer mejoras o nuevos métodos de trabajo con el fin de alcanzar mejores resultados.

A	Actúa con rapidez asegurando una efectiva respuesta a las situaciones, de forma clara y sencilla. Propone innovaciones en su gestión, así como mejoras, antes de que se perciban las dificultades o fallas. Su iniciativa, rapidez y fluidez de ideas transforman su accionar en una ventaja competitiva.

B	Responde con rapidez asegurando una buena instrumentación de los cambios propuestos por sus superiores. Resuelve los problemas propios de sus funciones; y habitualmente y por propia iniciativa propone mejoras dentro de su área de trabajo.

C	Resuelve con rapidez los problemas propios de sus funciones; y está dispuesto a proponer e implementar mejoras para su propio trabajo.

D	Resuelve con rapidez las pequeñas complicaciones de su trabajo. Puede identificar necesidades de mejora y dar sugerencias cuando se le solicita.

ANEXO 3

FORMATO MODELO PARA EL ANÁLISIS DE PUESTOS

FORMATO PARA ANÁLISIS DE PUESTO

I. DATOS DEL ANÁLISIS

Informante: (nombre de la persona que llena el formulario)
Posición: (indicar su posición y la relación con el puesto bajo análisis. Por ejemplo, quien ocupa el puesto o el supervisor directo)
Fecha: (del análisis de puesto)

II. DATOS DEL PUESTO

Puesto: (nombre del puesto bajo análisis)
Área: (a la que pertenece el puesto)
Departamento: (si aplica)
Unidad: (si aplica)
Número de plazas: (que existan en la institución)
A quién reporta: (posición del supervisor inmediato)
A quién supervisa: (posiciones directamente bajo su cargo. Si aplica)

III. DESCRIPCIÓN DEL PUESTO

1. Propósito / Misión del Puesto

Se describe la misión o razón de ser del puesto. Lo esencial. La razón por la cual existe.

2. Principales Responsabilidades / Cometidos

Se describen en infinitivo las principales funciones. Al menos las 10 más importantes.

-
-

3. Coordinaciones

3.1. Contactos Internos: (se describe las posiciones internas con las que coordina usualmente fuera de la línea funcional, indicando el tipo de coordinación y frecuencia).

3.2. Contactos Externos: (se describe las organizaciones y posiciones con las que coordina usualmente fuera de la institución, indicando el tipo de coordinación y frecuencia).

IV. ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

4. **Competencias Técnicas**

4.1. **Conocimientos y Experiencia**

- Grado de instrucción
- Grados y títulos
- Principales temas qué debe dominar o estar actualizado
- Otras competencias básicas indispensables (ejemplo: redacción)
- Experiencia dentro o fuera de la institución, indicando en qué posiciones, con qué funciones y tiempo

4.2. **Idiomas**

- Qué idiomas, nivel de dominio

4.3. **Software**

- Qué software, nivel de dominio

5. **Competencias Institucionales***

- Indicar cuáles y el grado que le corresponde

6. **Competencias de Supervisión***

- Si aplica. Indicar cuáles y el grado que le corresponde

7. **Competencias Genéricas***

- Indicar cuáles y el grado que le corresponde

* Los puntos 5, 6 y 7 pueden resumirse en cuadros como el que sigue en el ejemplo

Competencias Requeridas

	Nivel			
	A	B	C	D
Competencias Institucionales				
• Orientación al Servicio y Colaboración		X		
• Cuidado del Patrimonio Institucional		X		
• Compromiso con la Institución			X	
• Integridad y Discreción	X			
Competencias de Supervisión				
• Planificación y Organización		X		
• Toma de Decisiones y Solución de Problemas		X		
• Liderazgo, Impacto e Influencia			X	
Competencias Genéricas				
• Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad		X		
• Autocontrol		X		
• Trabajo en Equipo		X		
• Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas act			X	
• Flexibilidad		X		
• Habilidades en Comunicación y Presentación			X	
• Proactividad e Innovación			X	

8. **Organigrama del puesto** (se grafican las posiciones superiores e inferiores)

Gerente de Área

Gerente General

(firmas que dan visto bueno al análisis llevado a cabo por Recursos Humanos)

ANEXO 4

FODA

PLAN ESTRATÉGICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2002 - 2006

FODA
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

DEBILIDADES	AMENAZAS
En lo político: -Fragilidad institucional. -Debilidad y desorganización de los grupos parlamentarios. -Inexperiencia en la organización del despacho parlamentario. -Insuficiencia de procesos formativos a nivel de congresistas, su personal de confianza y el personal permanente del servicio parlamentario. -Inadecuado perfil de la organización parlamentaria en el nuevo contexto democrático. -Desconexión de los tópicos de discusión legislativa con los grandes problemas del país. -Inadecuada difusión a la ciudadanía acerca de los roles y límites constitucionales de los representantes parlamentarios. -Débil fiscalización de la administración pública en sus aspectos permanentes por concentración excesiva en el tratamiento del periodo 1990-2000. -Exagerada concentración endógena de la organización del Congreso que se traduce en débil relación con la sociedad civil y la opinión pública. **En el aspecto administrativo:** -Alta burocratización y rotación de cargos directivos. -Falta de integración entre servicios parlamentarios y la administración. -"Cultura de papel" muy difundida. -Ausencia de un enfoque de calidad y servicio al ciudadano, remuneración por rendimiento y gerencia por resultados. -Trabajo orientado a solucionar problemas urgentes y dar resultados en el corto plazo. -Inadecuada estructura organizacional y bajo nivel de coordinación. -Falta de evaluación permanente al personal de confianza, del servicio parlamentario y la Alta Dirección. -Deficiencias de soporte informativo a nivel de Comisiones, Pleno del Congreso y Despachos	**En lo político:** -Polarización política entre grupos parlamentarios. -Complejidad de la problemática nacional obstaculiza la fijación de prioridades. -Efectos de la crisis internacional complican situación económica, alteran agenda política nacional y exacerban las expectativas de la ciudadanía. -Retrasos en la implementación de las reformas estructurales en los campos político, económico y social. -Descomposición acelerada de la situación política por lentitud en la acción de los Poderes del Estado y el impacto de la situación internacional. **En lo administrativo:** -Mala distribución de recursos financieros. -Incumplimiento de las normas en el proceso de adopción de decisiones. -Consumo excesivo de los Servicios públicos. -Modificación permanente de la infraestructura física. -Incremento de recursos humanos fuera del CAP. -Reiterados cambios de posiciones estratégicas en el Servicio Parlamentario. -Carencia de políticas claras por parte de la MD al corto, mediano y largo plazo. -Injerencia política en el manejo de las decisiones administrativas.

parlamentarios. -Extrema frondosidad de normas que obstaculizan los procesos de toma de decisiones. -Carencia de racionalidad en la distribución de espacios, mobiliario y logística. -Desorganización en los procesos de adquisiciones. -Deficiente programación y planeamiento. -Baja capacidad de respuesta respecto a las demandas de los usuarios. -Incipiente reingeniería de la organización y servicios. -Debilidad de coordinación con Ejecutivo y Poder Judicial. -Débil injerencia del Congreso en la elaboración del Presupuesto General de la República. -Ausencia de una carrera administrativa.	

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DEL CONGRESO

Consultora: Lic. María del Pilar Tamashiro

Lima, Agosto del 2003

CONSULTORÍA: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DEL CONGRESO

I. ANTECEDENTES

En agosto del 2002, USAID firmó un contrato con la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), para brindar asistencia técnica al proceso de fortalecimiento institucional en que el Congreso del Perú ha empeñado sus esfuerzos, como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado.

La intención de dicho contrato es que SUNY, brinde su experiencia adquirida en más de 15 años de trabajar con parlamentos en diversas partes del mundo, y apoye al Congreso en el desarrollo e implementación de los elementos clave de su Plan Estratégico aprobado.

Se desea incrementar la transparencia legislativa, el acceso más amplio de los ciudadanos a la información, establecer canales de interacción más efectivos y eficientes entre el Congreso y los diversos grupos de interés, ONG´s y ciudadanos, así como, mejorar la capacidad del Congreso para la fiscalización y el control de los otros poderes del Estado, facilitando la transparencia de los actos de los funcionarios públicos.

La consultoría, dentro del proyecto "Proceso de fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú", se orienta específicamente a apoyar la gestión de recursos humanos para la optimización e implementación del subsistema de capacitación con base en su plan para el 2003.

II. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA

Desarrollar un documento que delinee y sustente las condiciones estratégicas, metodológicas y operativas para la implementación del programa de capacitación del Congreso, para su personal de Servicio Parlamentario y Organización Parlamentaria.

Las actividades contempladas en la presente consultoría son las siguientes:

- Revisión y análisis de los contenidos de la documentación preliminar sobre el plan de capacitación 2003 elaborado por el Congreso.
- Elaboración de documento que apoye la implementación del plan de capacitación 2003.

III. DESARROLLO DE LA CONSULTORÍA:

A través de la revisión técnica de los documentos de capacitación y evaluación del desempeño, así como, del análisis FODA del Plan Estratégico del CRP (anexo 4), y las reuniones con el Oficial Mayor, la Gerencia General, un representante de la Comisión de Capacitación del Congreso, la Gerencia de Recursos Humanos y el Jefe de Desarrollo de Personal (anexo 1), se resume las consideraciones generales para el desarrollo sostenido de la Gestión de los Recursos Humanos en la Institución.

Estas consideraciones tienen un alcance a nivel de los principales subsistemas de gestión de Recursos Humanos, bajo una perspectiva técnica contemporánea que evidencia la dificultad de segmentar las actividades involucradas en esta área de la administración, ya que se encuentran relacionadas de modo interdependiente.

A continuación se detallan las apreciaciones con base en lo descrito.

- **Análisis de Puestos:** Necesidad de revisar los perfiles de puestos con el fin de lograr una clasificación menos diversificada que facilite los procesos de administración del recurso humano y favorezca así el mejoramiento de los diseños de los subsistemas de capacitación (inducción, formación, perfeccionamiento) y evaluación del desempeño.

  Esta revisión permitiría generar un Manual de Perfiles de Puestos, que integrarían las competencias institucionales, de supervisión y genéricas coordinadas con la Gerencia de Recursos Humanos, quedando pendiente la identificación de las competencias básicas y técnicas para cada puesto o familia de puestos.

- **Inducción:** Establecer los lineamientos de los procesos de inducción para facilitar los diseños específicos por grupos de colaboradores, optimizando los tiempos de adaptación al puesto y estándares de rendimiento. Habrá que relacionar esta actividad con los índices de rotación dado que la inducción resulta más relevante en una organización con alta movilidad.

  De otro lado, pueden considerarse modalidades dirigidas a los Sres. Congresistas, como cursos de ilustración u orientación, en donde se les transfiera los usos y beneficios de herramientas de gestión, como por ejemplo, el "Despacho Virtual", entre otros recursos y temas.

- **Capacitación:** Clasificar las necesidades de capacitación en periodos de inducción, formación y perfeccionamiento, así como, ampliar las modalidades de capacitación para optimizar los recursos institucionales y se comparta así con los colaboradores, la responsabilidad de desarrollo técnico y profesional.

  La aplicación de nuevas modalidades como softwares de autoaprendizaje, cursos en Intranet – certificaciones, video grabación de cursos y co-pago, entre otras, deben preverse para los temas en que sea oportuno, como una medida que incida favorablemente en la inversión anual. Esta observación se desprende de la propuesta de cursos del plan de capacitación, que aplican para casi la totalidad de casos, los cursos presenciales con instructores.

  Todo lo anterior, supone la generación de nuevas políticas o procedimientos sobre la capacitación.

- **Perfeccionamiento:** Considerar las actividades de perfeccionamiento no sólo como una estrategia de desarrollo de línea de carrera, sino para la actualización de conocimientos que optimicen la gestión de funcionarios y el desarrollo de redes de información interinstitucionales.

- **Evaluación del Desempeño:** Integrar al sistema de evaluación del desempeño las competencias diseñadas con la Gerencia de Recursos Humanos con el fin de optimizar los formatos actuales y potenciar el diagnóstico de necesidades de capacitación.

- **Rotación interna y externa:** Analizar los índices de rotación que pueden afectar los resultados de los programas de capacitación, así como, los recursos destinados para ello. Los índices deben diferenciarse en rotación interna (cambio de posición dentro de la misma institución), externa (desvinculación de la institución) y reenganche (personal que pasado un periodo indeterminado retorna a la institución). Por ejemplo, identificando de modo diferenciado, las nuevas contrataciones de las re-contrataciones o renovaciones, en los indicadores de rotación.

- **Incorporación de personal:** Evaluar la posibilidad de establecer un procedimiento de selección de personal que asegure un desempeño adecuado, así como, un potencial de desarrollo que enriquezca los resultados y disminuya los costos de capacitación.

- **Evaluación del Potencial:** Prever la evaluación del personal actual con el fin de identificar las brechas respecto de las competencias necesarias y posibilidades de desarrollo de los colaboradores.

- **Gestión integrada por Competencias:** Desarrollar hacia el mediano y largo plazo un modelo integrado por competencias desde la Gerencia de Recursos Humanos, que se inicie en el corto plazo con aplicaciones en los procesos de capacitación y evaluación del desempeño; para posteriormente introducirse como información para los programas de inducción.

- **Mejora de Procesos:** Emprender un plan de mejoramiento de procesos que potencie el desempeño y optimice los recursos institucionales.

3.1.- Revisión y análisis de los contenidos de la documentación preliminar sobre el plan de capacitación 2003 elaborado por el Congreso

El objetivo de esta actividad fue identificar y prever las potencialidades y los recursos de gestión del Congreso Peruano para encarar un proceso de capacitación que sea viable y sustentable.

Se consideró como parte de esta etapa la evaluación de incorporar técnicas contemporáneas de inducción, formación y perfeccionamiento orientados al desarrollo del potencial del recurso humano.

El análisis de los documentos que configuran el plan de capacitación 2003, consideró tres perspectivas:

a.- La *perspectiva estratégica* del análisis consideró la sostenibilidad del proceso en el tiempo, así como, su impacto en las poblaciones de interés, entre otras variables propias de la naturaleza de la institución.

b.- La *perspectiva metodológica* del análisis implicó evaluar la integración de las posibilidades técnicas y situacionales de la institución para incorporar técnicas innovadoras para la inducción, formación y el perfeccionamiento del recurso humano.

c.- La *perspectiva operativa* del análisis se orientó a observar los lineamientos presentes en la documentación que favorecen la adecuada programación e implementación de las actividades de capacitación previstas. Se evaluó la posibilidad de segmentar en tres momentos los contenidos de capacitación: inducción, formación y perfeccionamiento; haciendo hincapié en el proceso de evaluación que integra la retroalimentación al sistema y programa previsto.

Así, las apreciaciones sobre el Plan de Capacitación 2003, se realizó sobre una base documental: estructura y contenidos.

a.- La perspectiva estratégica:

- El plan de capacitación podría fortalecerse desde un modelo de gestión por competencias que refuerce no sólo el desempeño, sino también, la cultura organizacional, y sobre todo que integre los subsistemas de gestión del recurso humano mediante variables transversales.

- El plan define su alcance a través de la meta que intenta alcanzar, de un 25% de las necesidades de capacitación identificadas. Probablemente, la importancia de las necesidades deba ser una variable a considerar, dado que no todas las capacitaciones tienen el mismo impacto en el aumento de la eficiencia de la organización. Podría precisarse que este 25% de las capacitaciones programadas en este plan corresponde a optimizar, por ejemplo, un 70% de las debilidades del desempeño. Aplicando el principio de Pareto, incluido en los proceso de mejora continua.

- En la etapa de diagnóstico, que ha contemplado adecuadamente tanto los factores internos, así como, los externos para el diseño de un plan coherente, podrían precisarse con más detalle qué perspectivas se relacionan con los problemas de desempeño que se orientan a resolver, enfoque estratégico que optimiza recursos en la implementación.

- El plan tiene una población objetivo amplia, lo cual responde a satisfacer las necesidades de capacitación a todo nivel jerárquico y ocupacional, dentro de lo que habrá de precisar qué contenidos corresponden a una etapa de inducción, de formación o de perfeccionamiento.

- El plan se ha diseñado con un enfoque estratégico al enunciar con precisión, su visión, misión, objetivos, metas y estrategias; en las que se debe resaltar dos aspectos sobresalientes. La importancia asignada al tema de capacitación en relación con el desempeño, y el diseño de indicadores de gestión; temas en lo que deberá ponerse énfasis para gestionar eficientemente la inversión que implica.

- La capacitación, al ser una actividad integrada a otros subsistemas de gestión en recursos humanos deberá desarrollarse con variables transversales a los otros subsistemas, como ya se mencionó, el de evaluación del desempeño, y otros como los subsistemas como el de plan de carrera.

b.- La perspectiva metodológica:

- En general, se observa que la construcción del plan de capacitación 2003 considera perspectivas técnicas y metodológicas actualizadas en la gestión de personal; las cuales no resultan del todo fáciles de administrar en un sistema integrado de recursos humanos alineado con las estrategias organizacionales.

- Las consideraciones técnicas y metodológicas observadas en el documento pueden enriquecerse con otros conocimientos y herramientas, los que son utilizados para potenciar un plan de gestión ya estructurado.

- Un objetivo del plan de capacitación puede orientarse a la estandarización de ciertos contenidos que favorezca el incremento en la productividad del recurso humano, los mismos que podrán considerarse como proceso de entrada.

- Otros principios, fundamentos y partes de modelos para la gestión del proceso de capacitación pueden incorporarse al plan, con la perspectiva de crear un sistema estándar que optimice los tiempos de diagnóstico, planeamiento e implementación posteriores.

- En el proceso de recojo de necesidades de capacitación, el formato diseñado para tal fin se observa estructurado (para marcar), lo cual facilita su administración. Los formatos estructurados suponen previamente haber identificado y precisado las necesidades, y lo que se obtiene luego de la aplicación del formato, es la intensidad de la demanda. Si el primer paso contempló las debilidades en el rendimiento y se expresan como temas de capacitación, el proceso se toma efectivo, porque la demanda no siempre responde a solucionar los problemas subyacentes al desempeño.

- De otro lado, el formato estructurado tiene un efecto en la validez del proceso de diagnóstico de necesidades, que es considerado como una investigación aplicada a la gestión de recursos humanos. Así, los temas planteados como alternativa de capacitación en el formato, no indica contenidos de aprendizaje, lo que puede marcar una brecha entre la expectativa del solicitante y el ejecutor del programa de capacitación. Estas brechas tienen un efecto contraproducente en el mejoramiento del rendimiento (post test), y sobretodo en la inversión de recursos durante la implementación. Al respecto, se enfatiza que las necesidades de capacitación deben fundarse principalmente en conductas laborales por debajo del estándar esperado (rendimiento). Así, un buen sistema de

evaluación del desempeño puede ser ya el mejor procedimiento para identificar necesidades de capacitación.

- En general, puede mantenerse la herramienta y así contar con un formato de diagnóstico de necesidades de capacitación, pero se sugiere semi-estructurado, de modo de facilitar la precisión de los contenidos de aprendizaje necesarios que servirán además para los proveedores de los servicios de capacitación, como una guía de los temas que deben estructurar en sus propuestas. Se evitan así los cursos "plantilla" (de algunas instituciones de capacitación o consultores) que originan insatisfacción por: no abarcar los temas necesarios para optimizar las funciones en el trabajo, desarrollar temas ya conocidos o no ajustarse a la realidad de la institución.

- En los "objetivos" y las "estrategias" del plan de capacitación se menciona el desarrollo de mecanismos de evaluación e indicadores de la gestión de capacitación, pero no se evidencia en las "metas" la implicancia de este aspecto, por lo que podría desestimarse en el tiempo, siendo un aspecto fundamental para la gestión. Las metas podrían ligarse hasta con cuatro niveles de evaluación los que al definirse no sólo permitirán establecer una línea base, sino dar cuenta del impacto con respecto a la inversión. Una línea base que permita evaluar el mejoramiento continuo con base a indicadores propios y otros que se utilicen con frecuencia en benchmarking y manejarse dentro de un estándar interinstitucional.

c.- La perspectiva operativa:

- Los cursos se han programado por el segmento de la población a quienes va dirigido, lo que podría complementarse con una clasificación por competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas. Orientando así los fines del plan hacia un impacto en la productividad.

- La programación y descripción de algunos cursos requieren de una revisión técnica pues no contribuirán al rendimiento del segmento de la población al que va dirigido, por ejemplo, los cursos de motivación o clima laboral. Estos son temas de gestión, políticas y condiciones de trabajo que plantea la alta dirección, no son temas de dominio del personal colaborador. Puede tener incluso efectos contraproducentes cuando la institución se encuentra algo rezagada con respecto a los lineamientos indicados para la óptima administración de la motivación y el clima laboral.

- Algunos cursos contemplados pueden considerarse como competencias a desarrollar bajo responsabilidad del colaborador, por ejemplo, el curso de inglés. En algunas organizaciones, se dan ciertas facilidades como flexibilidad de horario, descuento por planilla o co-pago, dado que representa una competencia del perfil de la posición y genera un importante monto en los costos.

- Otros cursos, pueden categorizarse dado su objetivo, como competencias básicas, que podrían no ser motivo de una capacitación financiada por la

institución, para convertirse en una exigencia. Ejemplo de ello, el curso de expresión escrita cuyo objetivo es la mejora en la ortografía y redacción. Lo mismo se puede observar para el curso de digitación rápida.

3.2. Elaboración de documento que apoye la implementación del plan de capacitación 2003.

El documento contiene lineamientos técnicos con el fin de atender las observaciones en los tres niveles de análisis seguidos:

a.- La perspectiva estratégica:

a.1. Fundamentos y lineamientos para diseñar un modelo integrado de gestión de recursos humanos por competencias.
a.2. Lineamientos estratégicos para segmentar un proceso de capacitación en etapas: inducción, formación y perfeccionamiento.
a.3. Lineamientos para establecer indicadores propios y externos de gestión de la capacitación.
a.4. Lineamientos para la integración de la capacitación con otros subsistemas de recursos humanos.

b.- La perspectiva metodológica:

b.1. Lineamientos para la identificación y estandarización de contenidos de aprendizaje en las fases de capacitación.
b.2. Lineamientos técnicos para optimizar los niveles de validez del diagnóstico de necesidades de capacitación.

c.- La perspectiva operativa:

c.1. Lineamientos para identificar la clasificación de los cursos por niveles de competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas.
c.2. Apreciaciones técnicas sobre los objetivos descritos por cursos y su impacto en el rendimiento.
c.3. Marco técnico para diseñar la fase de formación.
c.4. Marco técnico para proyectar los objetivos de perfeccionamiento y plan de desarrollo de carrera.

DOCUMENTO DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CAPACITACIÓN

a.- La perspectiva estratégica:

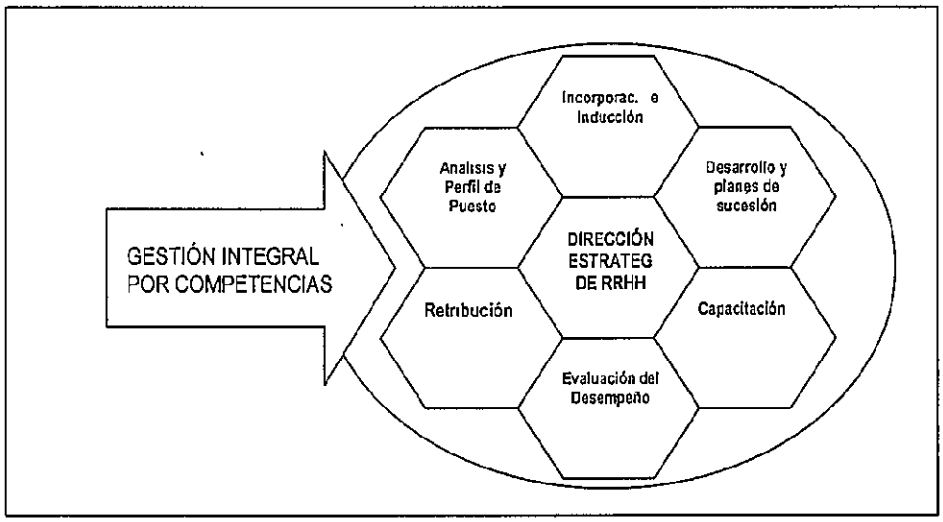
a.1. **Fundamentos y lineamientos para diseñar un modelo integrado de gestión de recursos humanos por competencias.**

Una Competencia es una característica de personalidad, devenida en comportamientos, que generan un desempeño exitoso y superior en un puesto de trabajo.

Siendo así definida, constituye un parámetro que permite potenciar las intenciones de desarrollo y crecimiento del colaborador, así como, los resultados individuales y colectivos.

Un Modelo de Gestión por Competencias integra la gestión de Recursos Humanos hacia parámetros estandarizados de rendimiento y fortalece la cultura institucional.

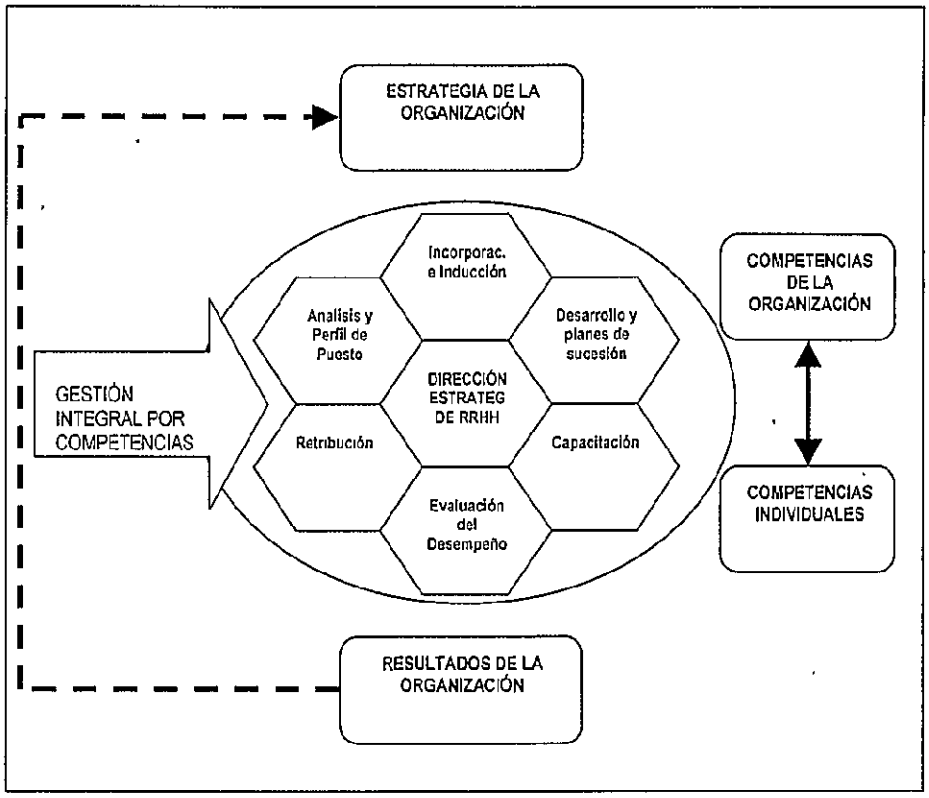
Gestión integrada de recursos humanos por competencias



Asimismo, el Modelo de Gestión por Competencias favorece las estrategias institucionales orientadas a reforzar su cultura y servicios, remarcando los principios distintivos de la organización en el comportamiento laboral y proyectando una imagen positiva hacia los usuarios.

Específicamente, colabora con la gestión del área de Recursos Humanos al establecer una serie de variables transversales que integra las actividades de cada subsistema.

Gestión por competencias agrega valor a la estrategia institucional



Aplicar un modelo de competencias se orienta al cambio en el comportamiento. Se gestiona a través de los subsistemas de administración de los Recursos Humanos.

Las Competencias se clasifican fundamentalmente en tres tipologías:

1. -*Duras* (hard): Conocimientos, experiencia...
   -*Blandas* (soft): Trabajo en equipo, liderazgo...

2. -*Técnicas o de conocimientos*: relativas a una especialidad o función, ej. dominio de un software...
   -*De gestión*: Trabajo en equipo, liderazgo...
   Éstas se subdividen en:
   - -*Cardinales o institucionales* (cultura organizacional).
   - -*Individuales o específicas* por puesto o familia de puestos (niveles o áreas funcionales), que puede incluir las directivas (ejecutivas) e intermedias.

3. -*Básicas*: Ortografía, comunicación oral...
   -*Genéricas*: Trabajo en equipo...
   -*Específicas*: Dominio de software...

a.1.1. **Construcción del Modelo:**

Con base en reuniones de trabajo con la Gerencia de Recursos Humanos y la Jefatura de Desarrollo de Personal se convino en desarrollar el Diccionario de Competencias, primer paso para el desarrollo del Modelo de Gestión por Competencias, las mismas que considerarían las siguientes categorías de competencias: institucionales, de supervisión y genéricas; aplicables a los colaboradores a todo nivel.

Las tareas que se desprenden de la elaboración del diccionario y la integración base del modelo, se describen en nueve pasos:

1° Identificar las competencias de la organización o institucionales.
2° Identificar las competencias de supervisión y genéricas. Se aplicarían a los sistemas de evaluación de desempeño y planes de capacitación al igual que las competencias institucionales.
3° Graduar las competencias institucionales, de supervisión y genéricas (en 4 grados).
4° Identificar las competencias básicas.
5° Aplicarlo al perfil de puesto por familias, una vez que se desarrolle el manual de perfiles de puestos. Identificar las competencias técnicas.
6° Aplicar las competencias institucionales, de supervisión y genéricas al programa de evaluación del desempeño.
7° Identificar las aplicaciones al programa de Inducción.
8° Identificar las aplicaciones al programa de Capacitación: formación.
9° Identificar las aplicaciones al programa de perfeccionamiento.

a.1.2. **Diccionario de Competencias:**

Competencias Institucionales

- Orientación al Servicio y Colaboración
- Cuidado del Patrimonio Institucional
- Compromiso con la Institución
- Integridad y Discreción

Competencias de Supervisión

- Planificación y Organización
- Toma de Decisiones y Solución de Problemas
- Liderazgo, Impacto e Influencia

Competencias Genéricas

- Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
- Autocontrol
- Trabajo en Equipo
- Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
- Flexibilidad
- Habilidades en Comunicación y Presentación
- Proactividad e Innovación

Las definiciones de las competencias, así como su gradación, se encuentran detalladas en el Anexo 2.

a.2. **Lineamientos estratégicos para segmentar un proceso de capacitación en etapas: inducción, formación y perfeccionamiento.**

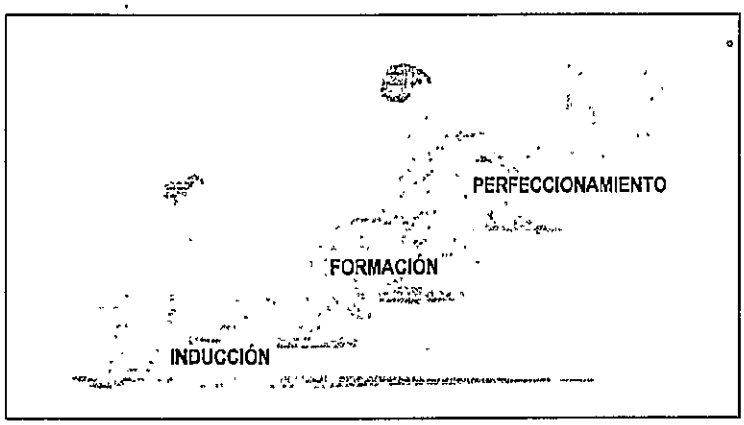
La capacitación desde la perspectiva del individuo es vista por etapas, configurando asimismo, tipos de capacitación en cuanto a los objetivos, contenidos, métodos y técnicas aplicados.

Por etapas, la capacitación se inicia con el periodo de inducción, en donde se prepara al individuo para reducir la brecha entre su perfil de entrada y el estándar de rendimiento esperado. Se realiza inmediatamente a la incorporación del nuevo trabajador. Se transfieren las competencias institucionales y específicas (propias de la organización), y de otro lado, se evalúan las competencias básicas y técnicas (las que debieran preverse incluso antes de la incorporación).

La formación se orienta a mejorar u optimizar el rendimiento de un individuo en el puesto que ocupa habitualmente, cuando hay dificultades de desempeño porque sus funciones varían o cuando los conocimientos técnicos relativos cambian. Se potencian las competencias técnicas, de supervisión y genéricas.

El perfeccionamiento se aplica para niveles ocupacionales altos o cuando se implementan los planes de desarrollo de carrera, con el fin de preparar al individuo para actividades más complejas. Se potencian las competencias técnicas.

Etapas y tipos de Capacitación

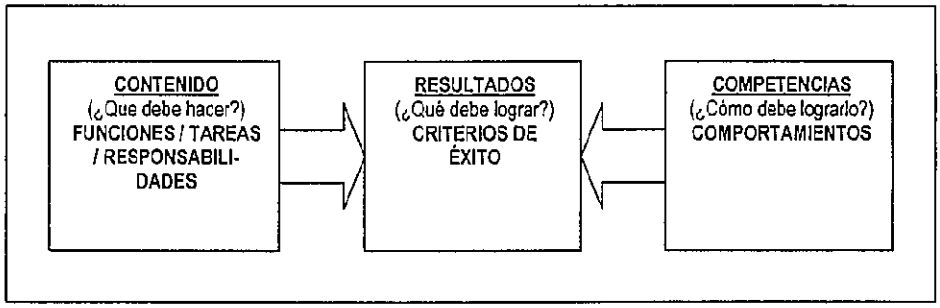


La inducción se realiza internamente, con instructores propios y el involucramiento de los supervisores de línea. La formación utiliza tanto instructores internos, así como, externos dependiendo de los objetivos o temática. El perfeccionamiento prioriza la capacitación externa con el fin de generar nuevos inputs para la organización.

De otro lado, la inducción contempla los contenidos temáticos que aseguren la más pronta adaptación del nuevo colaborador al perfil del puesto y la cultura organizacional. La transferencia de las competencias institucionales colaboran con

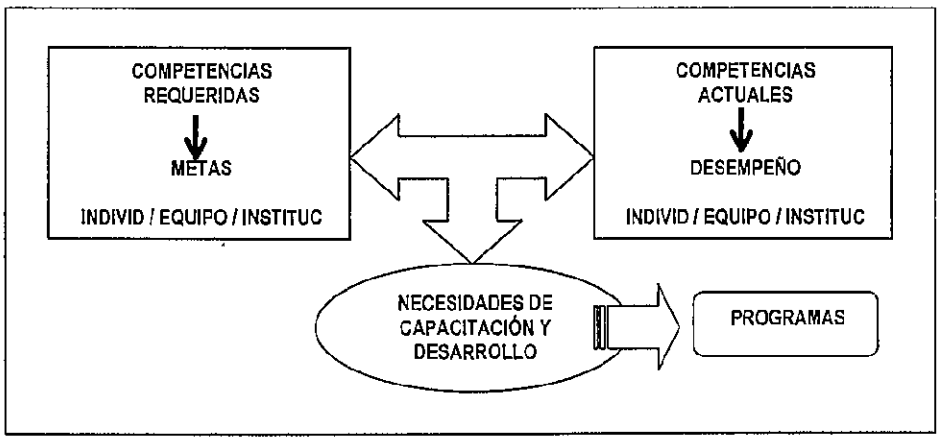
la identificación y compromiso; por ejemplo, cuidado del patrimonio institucional. La capacitación en competencias específicas hace hincapié en las funciones y los procedimientos propios del puesto, del área funcional y la institución; por ejemplo, procedimientos parlamentarios, técnicas legislativas u organización y funcionamiento de comisiones, para el personal legislativo.

Perfiles de puesto e Inducción



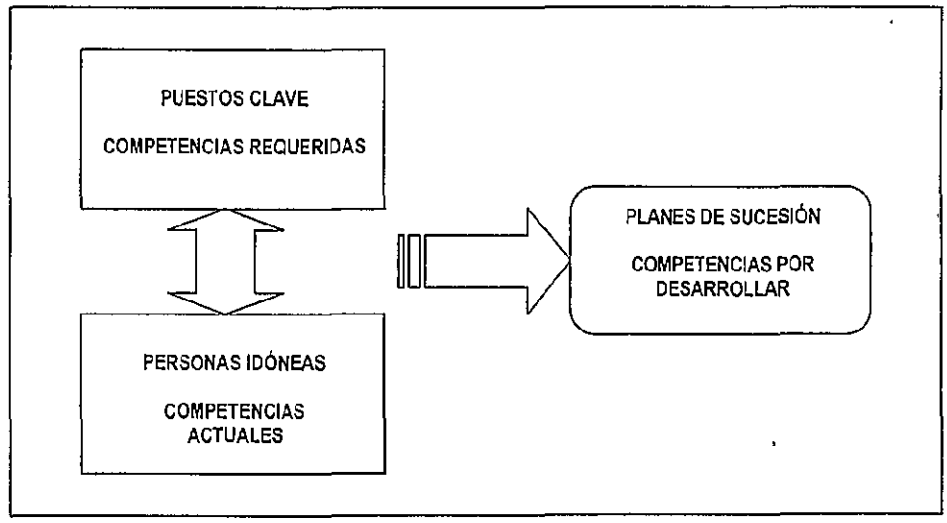
Por otro lado, la formación contempla contenidos temáticos que se orientan elevar los niveles de desempeño de un colaborador en el puesto que regularmente ocupa. Se potencian las competencias técnicas correspondientes a una especialidad; por ejemplo, aplicación del SIAF en la gestión financiera y contable. Asimismo, se consideran contenidos relativos a mejorar las competencias de supervisión; por ejemplo, planeamiento estratégico. Finalmente, se contemplan las competencias genéricas; por ejemplo, taller de formación de equipos eficientes.

Formación



Finalmente, el perfeccionamiento al orientarse al desarrollo tanto del individuo, así como, prioritariamente de la institución, considera como principal actividad las pasantías en otras instituciones similares, la obtención de post grados y especializaciones o participación de seminarios *ad hoc* con expositores expertos externos. Métodos que se orientan a enriquecer los recursos institucionales. Por ejemplo, gestión financiera y presupuestal.

Planes de sucesión – Línea de carrera



a.3. **Lineamientos para establecer indicadores propios y externos de gestión de la capacitación.**

Es frecuente encontrar que la medición de la capacitación se centra en evaluar a los participantes y al instructor al terminar el curso. De tal manera que se ve la capacitación como un recurso en sí, no como un medio para mejorar resultados de la institución. Las organizaciones eficientes cuentan con sistemas de indicadores de gestión, de proceso, de área, y de puestos claramente definidos y sobre los que impacta el desempeño de las personas.

Es en relación con estos indicadores como se debiera medir la eficacia de la capacitación: incremento en los puntajes de la evaluación del desempeño, reducción de reprocesos, disminución de quejas de usuarios, etcétera.

Otros indicadores se desprenden del contenido mismo de cada curso, en cuanto a la aplicación de los nuevos conocimientos en el trabajo; aspectos sobre los que los supervisores inmediatos del personal capacitado pueden reportar en el corto o mediano plazo.

De otro lado, es importante manejar indicadores propios de la gestión de la capacitación que permitan comparar datos en el tiempo, entre unidades funcionales o con otras instituciones.

Estos indicadores son usualmente anuales: inversión y horas en capacitación (inducción, formación y perfeccionamiento); por individuo; por área o grupo ocupacional; por tipo de competencia (básica, técnica, de supervisión o genérica); por tipo o modalidad de capacitación; por diversas fuentes de financiamiento; porcentaje de trabajadores que reciben capacitación; porcentaje de necesidades de capacitación atendidas; ahorros por instrucción interna (expertos colaboradores o

"transmisión del conocimiento en cascada"); inversión en equipamiento e infraestructura para la capacitación.
En general pueden considerarse cuatro criterios para evaluar la capacitación, los que implican diferentes medidas:

a. Reacciones
- ¿Alcanzó sus metas de aprendizaje con este programa?
- ¿Qué sugeriría para mejorar el programa?
- ¿Piensa que la institución debe seguir ofreciéndolo?
- Expositor, materiales, horario, local, etc.

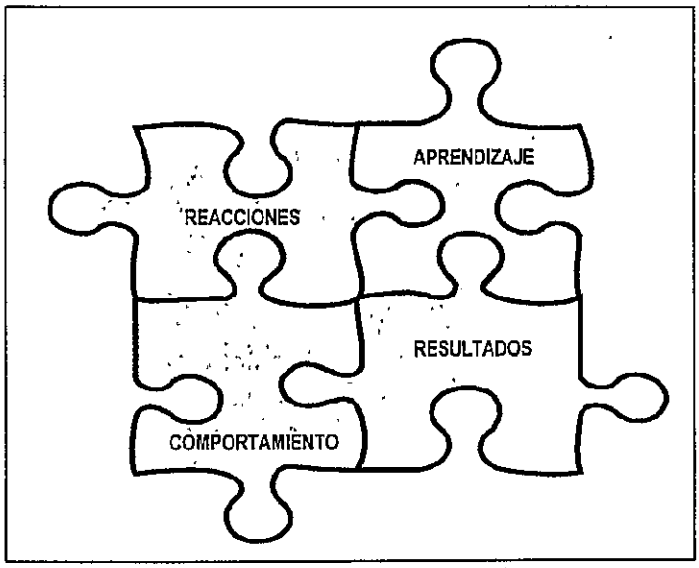
b. Aprendizajes
- Evaluaciones de salida: dominio de contenidos
- Pre y post test

c. Comportamiento
- Se orienta al desempeño
- Supone la transferencia de la capacitación, es decir, la *aplicación efectiva de lo aprendido* sobre los requerimientos del puesto
- Maximización del proceso de capacitación: presentando elementos idénticos para el aprendizaje, enfocarse en los principios generales, establecer un clima para la transferencia (reforzar) y proporcionar a los empleados estrategias para transferir (apoyar).

d. Resultados (indicadores)
- Alcanzar los "resultados proyectados":
  - Aumento en la productividad
  - Menos quejas de los empleados y usuarios
  - Mejores índices en la evalüación del desempeño
  - Reducción de costos y desperdicio

Su combinación provee de una imagen total del programa de capacitación y se identifican las áreas de mejora.

Criterios para evaluar la capacitación



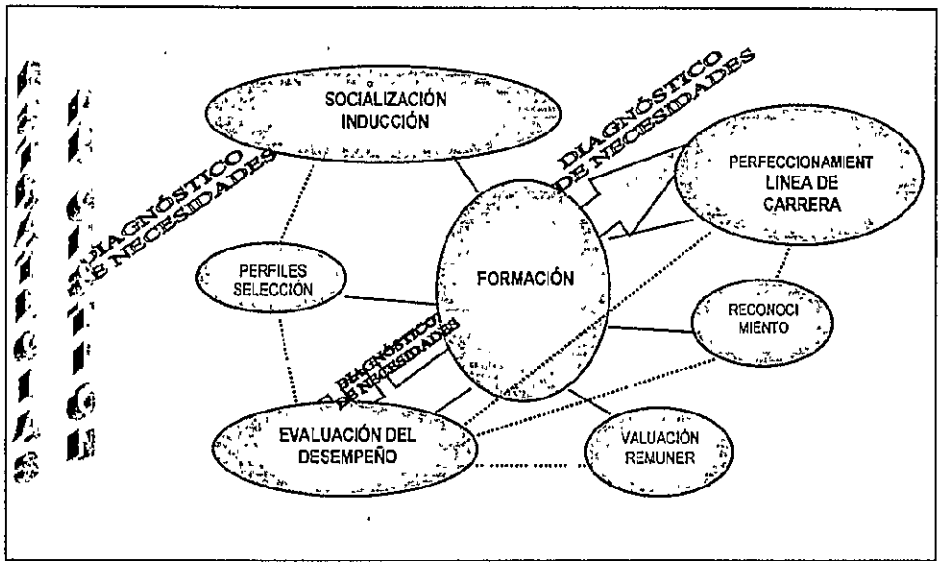
a.4. **Lineamientos para la integración de la capacitación con otros subsistemas de recursos humanos.**

Los principales subsistemas de Gestión de Recursos Humanos a considerar son:

- El Análisis de Puestos para establecer los *Perfiles* y orientar los procesos de incorporación de personal.
- La *Inducción* para la adaptación al puesto y alineamiento con la cultura institucional.
- La *Evaluación del Desempeño* para identificar las brechas en el rendimiento e identificar necesidades de capacitación (inducción, formación, perfeccionamiento).
- La *Formación* para optimizar el desempeño.
- El *Perfeccionamiento* para enriquecer la gestión institucional.
- La Valuación o *valoración del puesto* para retribuir con equidad interna.
- El *Reconocimiento* como estrategia motivacional.

Todos los subsistemas se retroalimentan entre sí y pueden consolidarse coherentemente con base en competencias que respondan a las estrategias de gestión institucional.

Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos



El Análisis de Puestos para establecer los *Perfiles* deberá priorizar el disminuir la excesiva diversificación de puestos que sólo complejizan la gestión, orientándose a trabajar contenidos por familia de puestos. Los perfiles deben integrar las competencias de supervisión y genéricas (descritas en el anexo 2 y con la gradación que le corresponde). Deben además identificarse las competencias técnicas relativas a las funciones (las que pueden incorporarse en los formatos de análisis de puesto que se diseñen; anexo 3). Estas informaciones orientarán la adecuación de las

nuevas incorporaciones de personal y determinan el formato de *Evaluación del Desempeño* correspondiente. Asimismo, orientan los criterios de los procesos de *Inducción* y *Formación*.

La *Inducción, Formación* y *Perfeccionamiento* pueden atender las recomendaciones del punto b.1 del presente informe.

La *Evaluación del Desempeño* desarrollada en la Gerencia de Recursos Humanos se observa técnicamente adecuada e integrada a la gestión de la capacitación con base en el diccionario de competencias diseñado (anexo 2) , el cual parte en gran medida de los formatos previos a la intervención de la consultoría.

La Valuación o *valoración del puesto* podrá elaborarse una vez revisados los *Perfiles de Puestos*. El *Reconocimiento* podrá apoyarse en la evaluación del desempeño.

b.- La perspectiva metodológica:

b.1. Lineamientos para la identificación y estandarización de contenidos de aprendizaje en las fases de capacitación.

b.1.1. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de inducción son:

- ¿Cuáles son los contenidos de información que todo miembro del Congreso debe conocer para aportar a la gestión institucional?
- ¿Qué conocimientos reduciría el tiempo de dominio de las tareas y procesos de trabajo?
- ¿Cuáles son los temas críticos o propios de la institución que deben conocer los trabajadores por cada unidad funcional?
- ¿Cuál será la metodología más adecuada para el proceso de inducción?

Temas de inducción identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Cursos y Talleres:	Tipo de Competencia:	Dirigido a personal:
Taller de calidad y excelencia en el servicio	Institucional	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Curso de seguridad de la información	Institucional y Técnica	Todo Serv. Parlamentario
Elaboración de proyectos de ley	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Redacción de proyectos de ley	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Procedimientos parlamentarios	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.

b.1.2. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de formación son:

- ¿Está en la formación la solución a los problemas o brechas en el desempeño?
- ¿Son claros y realistas los objetivos del curso o taller previsto?
- ¿Es una buena inversión la formación?
- ¿Tendrá resultados la formación y qué indicadores se han previsto?

Temas de formación identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Cursos y Talleres:	Tipo de Competencia:	Dirigido a personal:
Informática aplicada	Técnica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Taller de formación de equipos eficientes	Genérica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Liderazgo personal y de equipo	Genérica	Todo Serv. y Org. Parlamentaria
Programa de diagnóstico y mejoramiento del clima laboral	De supervisión	Jefes
Programa de mejoramiento continuo de procesos	Genérica y Técnica	Ofic. de Procesos y Estándares y especialistas por áreas
Gestión eficaz de adquisiciones	Técnica	Todas las áreas que participan en adquisiciones
Planeamiento estratégico	De supervisión	Directivos y Profesionales del Serv. Parlamentario
Planeamiento financiero de unidades económicas	Técnicas	Funcionarios y Profesionales
Curso para secretarias y asistentes	Técnica	Secretarias y Asistentes
Aplicación del SIAF en la gestión financiera y contable	Técnica	Personal de las áreas de finanzas, abastecimientos y presupuesto.
Curso de seguridad de la información	Técnica	Todo Serv. Parl. con acceso a PC

		y red
Gestión de recursos humanos	De supervisión y técnicas	Funcionarios y Profesionales
Sistemas de administración y control de la gestión pública	Técnicas	Funcionarios y Profesionales
Curso de capacitación en prevención y seguridad	Técnica	Dpto. de Prevención y Seguridad
Talleres de desarrollo de competencias directivas	De supervisión	Directivos
Cursos de gestión, organización y procedimientos	De supervisión y técnicas	Profesionales
Seminarios de actualización (normas contables, legales, laborales, etc.)	Técnicas	Profesionales
Programas de perfeccionamiento a nivel técnico	Técnicas	Técnicos
Cursos de actualización técnico - operativo	Técnicas	Técnicos
Curso de primeros auxilios y archivo administrativo	Técnicas	Auxiliares
Seminarios – taller de prevención y seguridad integral	Técnicas	Auxiliares
Análisis costo beneficio de los proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Derecho Parlamentario	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Fundamentación económica de los proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Sistema de información macroeconómica y sectorial para el sustento de proyectos de ley	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Acusaciones constitucionales	Técnicas	Asesores de Despacho y Comis.
Técnicas de expresión oral	Genéricas	Directivos y Profesionales

b.1.3. Preguntas clave que deben orientar el diseño del proceso de perfeccionamiento son:

- ¿Cuál es el personal clave de la institución que debe participar del perfeccionamiento?
- ¿Los objetivos del perfeccionamiento redundan en la mejora de la gestión institucional?

Temas de perfeccionamiento identificados en el plan de capacitación 2003 son:

Temas:	Tipo de Competencia:	Dirigido a personal:
Programas de especialización y/o actualización profesional	Técnicas	Directivos
Programas de especialización para profesionales	Técnica	Profesionales
Elaboración de presupuestos regionales	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Gestión de la cooperación internacional	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Talleres sobre legislación por sectores económicos	Técnica	Asesores de Despacho y Comis.
Curso para formadores parlamentarios	Técnica	Org. Parl.

Los cursos dirigidos al personal de la Organización Parlamentaria, incluyen a los Congresistas y otros funcionarios determinándose previamente los métodos o tipos de capacitación más adecuados para la transferencia de información.

Cursos que podrían no considerarse en el Plan de Capacitación o variar de modalidad:

-*Taller de motivación y comportamiento organizacional*, pues los contenidos no causan impacto en el desempeño del personal colaborador.

-*Técnicas de expresión escrita* y de *digitación rápida*, al ser competencias básicas.

-*Inglés*, al ser una competencia técnica, que no incide directamente en el desempeño de la organización.

b.2. Lineamientos técnicos para optimizar los niveles de validez del diagnóstico de necesidades de capacitación.

La validez del diagnóstico de necesidades de capacitación se centra en tres ejes:

-Que el informante de las necesidades de capacitación observe la perspectiva de mejora en el rendimiento propio y/o el de sus colaboradores. Se centra así en un impacto en el desempeño.

-Que el proveedor de la capacitación desarrolle contenidos, métodos y materiales de acuerdo a los objetivos de mejora en el desempeño. Desestimándose los cursos "plantilla", para más bien adecuarse a las necesidades específicas de la institución.

-Que se pueda comparar el desempeño previo y posterior a la capacitación de modo de medir el impacto en el rendimiento.

Para ello deberá potenciarse los procedimientos de diagnóstico de necesidades de capacitación, considerándose los niveles de necesidades organizacionales para decidir la programación de un curso:

-El análisis organizacional: que los cursos refuercen la cultura y clima, y obtengan respaldo desde la alta dirección.
-El análisis de las tareas: que los cursos optimicen lo descrito en los perfiles de puesto.
-El análisis de personas: el grado en que los colaboradores han desarrollado habilidades técnicas y de competencias, así como su potencial. Brechas con respecto al perfil.

Asimismo, deberá contemplarse las modalidades de evaluación de la capacitación (punto a.3 del presente informe).

c.- La perspectiva operativa:

c.1. Lineamientos para identificar la clasificación de los cursos por niveles de competencias: institucionales, básicas, técnicas, de supervisión y genéricas.

Las competencias institucionales, de supervisión y genéricas se han contemplado en el diccionario de competencias diseñado con la Gerencia de Recursos Humanos.

Las competencias básicas y técnicas deberán consignarse en los perfiles de puesto.

Las *Competencias Institucionales* responden a reforzar los principios y cultura organizacional, resultan centrales y ponen en manifiesto las características distintivas de la institución alineados con su misión y visión. Deben transmitirse desde la etapa de inducción.

Las *Competencias Básicas* suponen el desarrollo de habilidades fundamentales para cualquier función y se prevén preexistentes en los colaboradores antes de su ingreso a la institución. La supervisión debe observar estas habilidades, estando bajo responsabilidad del colaborador su mejora.

Las *Competencias Técnicas* están relacionadas con conocimientos sobre una especialidad o función sui generis dada la naturaleza de la organización. Asimismo, responde a procesos de actualización, cuando los conocimientos de una carrera se van complejizando. Se implementan principalmente a través de la formación y perfeccionamiento.

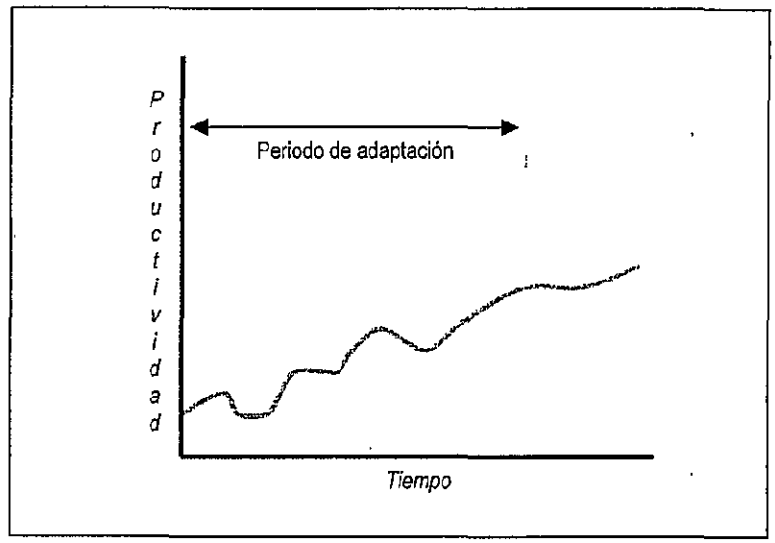
Las *Competencias de Supervisión* se orientan a reforzar las habilidades del personal que tiene responsabilidad sobre otros y/o que realiza funciones complejas. Se implementan a través de los programas de formación.

Las *Competencias Genéricas* son aquellas características y comportamientos que refuerzan la cultura y desempeño institucional que es aplicable a todo el personal. Se refuerzan a través de la inducción y los programas de formación.

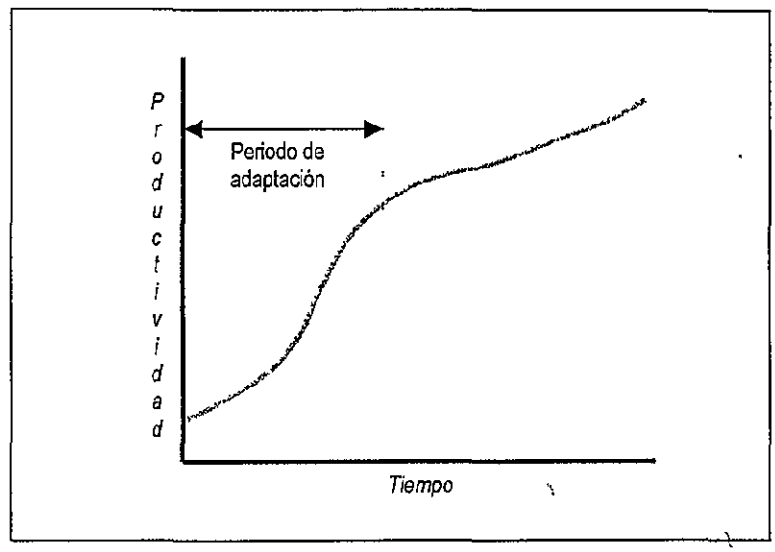
En el punto b.1 se han clasificado las competencias por curso previsto en el plan de capacitación.

c.2. **Marco técnico y procedimental para diseñar el proceso de inducción.**

Al no contar con un proceso de Inducción, el periodo de adaptación al puesto y a la organización se extiende y en el transcurso del tiempo, se producen errores que originan reprocesos, desperdicios de recursos y, en general, la productividad se ve afectada. El trabajador se adecua por "ensayo y error".



Con un proceso de Inducción estructurado, el periodo de adaptación al puesto y a la organización, se reduce drásticamente y en poco tiempo, se observa productividad y una socialización orientada a la identificación. El trabajador se adecua mejor con información de entrada, apoyo y motivación.



c.2.1. Estructura de un Documento Maestro del Proceso de Inducción del Personal y descripción de contenidos

1. Introducción y Justificación

Describir la relevancia del proceso de inducción respecto de la dinámica institucional; la responsabilidad en la planeación de Recursos Humanos y la co-responsabilidad con las autoridades de línea para su implementación. Integrar los objetivos institucionales y beneficios alcanzables con la implementación del proceso de inducción.

2. Objetivos

Describir los objetivos que se pretenden alcanzar con el proceso de inducción, los cuales frecuentemente se orientan en general a:

-*Reducir los costos del desempeño en el proceso de adaptación:* Bajo la suposición que el empleado nuevo será menos eficiente durante el inicio de su actividad. Este periodo que implica una brecha en el desempeño puede reducirse sustancialmente con un programa de inducción. Se eliminará el aprendizaje por "ensayo y error", y reducirán costos por reprocesos (repetición de tareas hasta alcanzar el estándar), desperdicios (uso de recursos en exceso) y mermas (recursos mal utilizados).

-*Reducir el estrés y la ansiedad:* El nuevo colaborador, interesado en realizar adecuadamente sus tareas, necesita contrastar sus habilidades con la realidad, el temor de no poder cumplir con los estándares y las normas por no conocerlas con precisión, genera inevitablemente incertidumbre y tensión, las que afectan la calidad de la ejecución y su satisfacción. Puede incluso tener un impacto en su motivación y repercutir en la atmósfera de trabajo.

-*Reducir la rotación de personal:* Si el colaborador o su supervisor perciben que el desempeño no alcanza cubrir las expectativas, puede decidirse la desvinculación con el cargo, generándose sobrecostos.

-*Ahorrar tiempo a los supervisores y compañeros de trabajo:* Los empleados nuevos requerirán ayuda desde el inicio y por un periodo que puede alcanzar varios meses, lo que lo lleva a hacer consultas y solicitar informalmente el tiempo de otros con mayor experiencia en un set inestructurado y con posibles distorsiones.

-*Generar expectativas de rendimiento:* El proceso de inducción debe contener parámetros de comportamiento laboral, según las normas y reglas organizacionales; las retribuciones por el rendimiento y otros servicios a favor del empleado. Ello se base en modelos de motivación trayectoria - meta.

-Alineación con la cultura institucional: El colaborador no sólo debe tener las cualidades técnicas o profesionales para el puesto, debe también ajustarse a los fines y valores institucionales, así como, al estilo de comportamiento orientado a fortalecer la estabilidad en el sistema social de la institución. El proceso de socialización favorece también la identificación y compromiso laboral y organizacional.

3. Marco Legal

Para la elaboración y aplicación del proceso de inducción que se propone, es necesario tomar en cuenta los aspectos legales, reglamentarios y contractuales que consideran, tienen relación o regulan el Proceso Inductivo.

4. Alcance

Debe indicar a qué grupo de colaboradores o miembros de la institución va dirigido el programa de inducción. Así como los casos en los que se aplica incluidos traslados o concurso.

5. Aspectos de la Inducción

La inducción del personal es un proceso que involucra tres aspectos: la Orientación, el Entrenamiento y la Socialización.

5.1. Orientación

La Orientación es el ajuste dirigido de nuevos empleados con la Institución. De esta etapa debe ser responsable la Gerencia de Recursos Humanos.

Los puntos de Orientación a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado podemos apreciarlos a continuación:
• Reseña histórica de la Institución;
• Organigrama actualizado de la Organización;
• Organigrama actualizado de la Unidad donde prestará servicios;
• Misión, Visión, Valores, Objetivos, Planes de la Institución;
• Copia del folleto o acceso a información en Intranet del manual de políticas, reglamentos y procedimientos generales;
• Copia del folleto o acceso a información en Intranet del Manual de políticas, reglamentos, normas y procedimientos de la Unidad específica donde prestará servicios;
• Calendario anual de Actividades de la Organización;
• Lista de prestaciones y beneficios con la identificación del lugar donde se facilitan los mismos;
• Copias o acceso a información en Intranet de formatos y/o normas del proceso de Evaluación del Desempeño, fechas de las evaluaciones;
• Fuentes de información, así como los teléfonos y ubicación del personal con quien coordina en la organización.
• Descripción detallada de los procedimientos de emergencia y prevención de accidentes.

Cada uno de estos aspectos debe precisarse para cada grupo al que va dirigida la inducción. Así por ejemplo, la orientación al Congresista podría incluir el uso de la herramienta de información denominada "Despacho Virtual".

5.2. Entrenamiento

El Entrenamiento es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el puesto. Ello conllevará a la obtención de responsabilidades individuales, solución de asuntos en el lugar de trabajo, confrontación de problemáticas inherentes al puesto de trabajo, etc. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato o el funcionario de la Unidad con más conocimientos técnicos del cargo a ocupar.

Los puntos de Entrenamiento a tomar en cuenta para ser transmitidos al nuevo empleado podemos apreciarlos a continuación:
• Copia de la descripción del puesto;
• Organigrama del recorrido de Ascenso del cargo;
• Expectativas de los supervisores con respecto al desempeño individual;
• Instrucciones específicas del cargo y del trabajo que va a ejecutar;
• Información sobre las oportunidades de entrenamiento y capacitación posterior en el trabajo.

En esta parte de la inducción pueden optimizarse algunos recursos, por ejemplo, grabando en video algunas sesiones de capacitación, las que posteriormente serán entregadas en este formato a los siguientes participantes del proceso.

5.3. Socialización

La Socialización es el ajuste dirigido de nuevos empleados con el grupo de trabajo. De esta etapa debe ser responsable el Supervisor inmediato. Básicamente, en esta Etapa el Supervisor debe obtener del empleado lo siguiente:
• Integrar al nuevo empleado al Equipo de la Unidad donde se asigna;
• Hacerlo participar en los grupos de trabajo mediante la asignación de actividades grupales, obteniendo además que el nuevo trabajador asuma el compromiso de la responsabilidad grupal;
• Lograr la identificación del nuevo empleado con el grupo y la Institución.

6. Anexos

• Descripción de materiales a utilizar en el proceso de inducción (videos, manuales, formatos, etc.)
• Información sobre Unidades de servicio al colaborador y procedimientos.

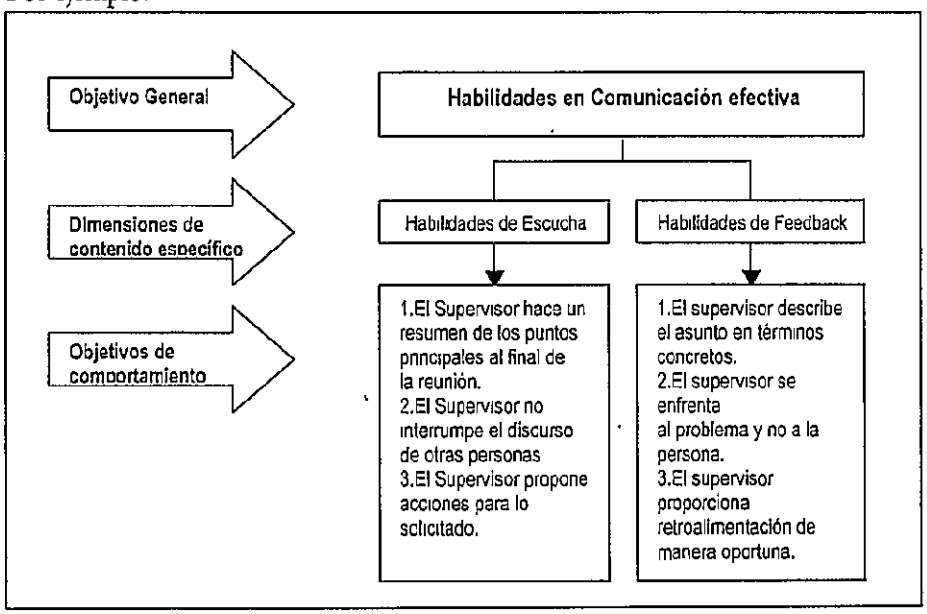
c.2.2. Estructura de Manual de Inducción para el Personal (impreso y/o versión Intranet)

1. Bienvenida: Representa el saludo de la institución al nuevo colaborador.

2. Breve Historia de la Institución: Aquí se pretende informar acerca de los orígenes de la institución, cuando se fundó, cual es su actividad y fin, etc.
3. Misión y Visión: Se señala la misión de la institución, es decir su razón de ser, quienes somos y quienes queremos ser.
4. Organización: Como está estructurada la institución, áreas funcionales y niveles organizacionales, unidades operativas que la conforman, organigramas.
5. Servicios y procesos: Aquí se debe señalar la variedad de servicios y procesos que lleva a cabo, flujogramas.
6. Instalaciones, estructura física: Ubicación física de las oficinas, con número de teléfono, fax, correo electrónico, página web, etc.
7. Planes y Beneficios: Este segmento debe contener información acerca de planes como Capacitación, Evaluación del Personal y de los beneficios socioeconómicos más importantes como vacaciones, forma de pago, tipos de deducciones, etc.
8. Condiciones de trabajo: En esta sección se indica el horario, el uso del carnet, equipos de seguridad, acceso a las diferentes instalaciones y cualquier otra información considerada de importancia para el nuevo trabajador.
9. Normas de comportamiento interno: Que normas rigen en relación al uso del teléfono, puntualidad, limpieza y orden, fotocopiado de documentos, etc.
10. Instrucciones para acceder a información en Intranet: Correspondiente a manuales, reglamentos, normas, servicios al colaborador, etc. vinculados a sus funciones.

c.3. **Marco técnico para diseñar la fase de formación.**

La formación debe considerar el diseño técnico de cada curso integrando los objetivos de aprendizaje y de comportamiento.
Por ejemplo:



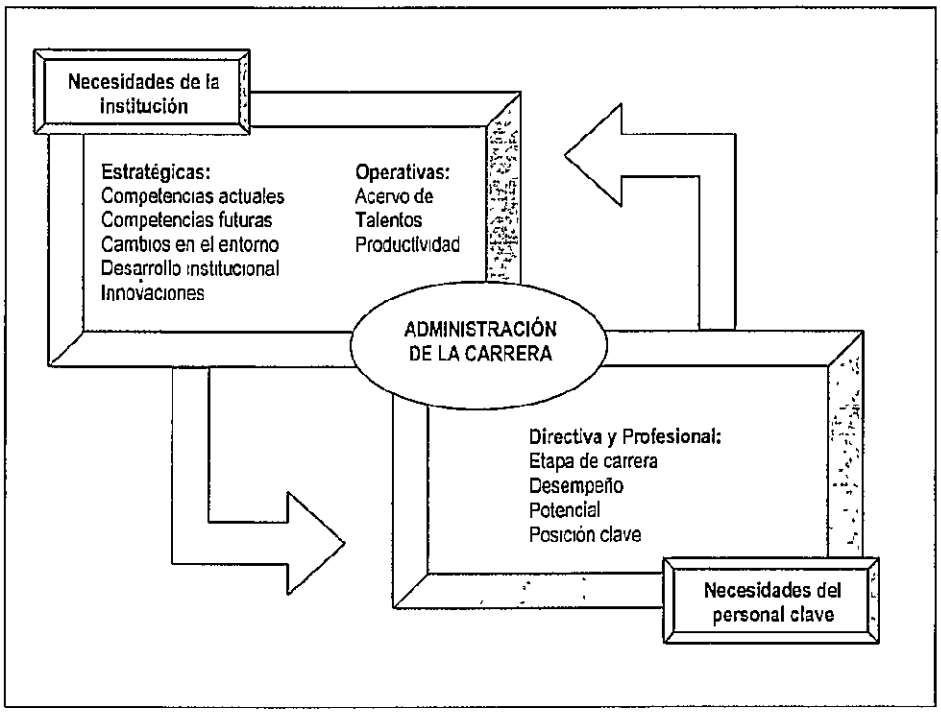
Este enfoque favorece la implementación de los cursos o talleres, ya que orienta a los instructores del programa sobre los contenidos de aprendizaje, facilitando, así mismo, la evaluación en el set de trabajo.

c.4. **Marco técnico para proyectar los objetivos de perfeccionamiento y plan de desarrollo de carrera.**

El perfeccionamiento pone en relieve el desarrollo tanto del individuo, así como, prioritariamente de la institución, dentro de las alternativas de actividades se cuenta con las pasantías en otras instituciones similares, la obtención de post grados y especializaciones o participación de seminarios *ad hoc* con expositores expertos externos y, cursos a distancia.

Se debe lograr un equilibrio entre las aspiraciones de la institución y el personal clave:

Perfeccionamiento y plan de carrera



Las posiciones clave que deben ser beneficiarias de los programas de perfeccionamiento son aquellas que tienen mayor influencia en la toma de decisiones, cometidos de planeamiento y actividad estratégica.

ANEXOS

ANEXO 1

PROGRAMA DE REUNIONES DE TRABAJO

Cronograma de Reuniones de trabajo llevadas a cabo

Fecha:	Participantes:
23 de mayo	Comité de Capacitación: Sr. Carlos Castro Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
23 de junio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
26 de junio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
08 de julio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
10 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
15 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
16 de julio	Oficial Mayor: Sr. César Delgado Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares
18 de julio	Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga
22 de julio	Gerencia General: Sr. Álvaro Castañón Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares
31 de julio	Gerencia de RRHH: Sra. Pilar Pajares Jefe de Desarrollo de Personal: Sr. José Carlos Saldarriaga

ANEXO 2

DICCIONARIO DE COMPETENCIAS

Competencias Institucionales

- Orientación al Servicio y Colaboración
- Cuidado del Patrimonio Institucional
- Compromiso con la Institución
- Integridad y Discreción

Orientación al Servicio y Colaboración
Es la vocación y el deseo de satisfacer las necesidades de los usuarios, con el compromiso personal para cumplir con sus pedidos, deseos y expectativas, mostrando disposición para proporcionar ayuda, con alta calidad en el trabajo.

A	Se asegura de conocer adecuadamente las expectativas de los usuarios y que sean satisfechas; sólo siente que ha hecho bien su trabajo cuando el usuario manifiesta que sus expectativas han sido adecuadamente satisfechas y frecuentemente superadas. Muestra una total disposición para atender pedidos y proporcionar su ayuda, mostrando calidad en su trabajo.

B	Se asegura de conocer adecuadamente las expectativas de los usuarios y que sean satisfechas; sólo siente que ha hecho bien su trabajo cuando el usuario manifiesta que sus expectativas han sido adecuadamente satisfechas y en ocasiones superadas. Muestra una buena disposición para atender pedidos y proporcionar su ayuda,.mostrando calidad en su trabajo.

C	Da inmediata respuesta al requerimiento de los usuarios. Muestra disposición para proporcionar soluciones dentro del ámbito de sus funciones. Asume la responsabilidad de lo que entrega al usuario, preocupándose mediante un seguimiento de que el servicio sea satisfactorio.

D	Da inmediata respuesta al requerimiento de los usuarios. Muestra disposición para proporcionar soluciones dentro del ámbito de sus funciones.

Cuidado del Patrimonio Institucional
Es el interés por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene el orden y limpieza de su área de trabajo.

A	Incentiva en sus colaboradores y supervisa, el interés por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar.

B	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Observa que los demás también compartan este interés. Se responsabiliza por lo que se le ha

	encomendado custodiar.

C	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos y archivos. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene en orden sus documentos de trabajo.

D	Se interesa por cuidar, mantener y/o preservar el patrimonio institucional, que incluye la infraestructura, mobiliario, equipos, documentos y herramientas. Se responsabiliza por lo que se le ha encomendado custodiar y rinde cuentas de ello. Mantiene el orden y limpieza de su área de trabajo.

Compromiso con la Institución
Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales, previniendo y superando obstáculos que interfieren con el logro de los mismos. Supone cumplir con sus compromisos, tanto los personales como los profesionales. Contribuye notablemente en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución.

A	Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales. Previene y supera obstáculos que interfieran con ello. Controla la puesta en marcha de las acciones acordadas. Cumple siempre con sus compromisos, tanto los laborales como los profesionales. Contribuye notablemente en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

B	Comprometido por completo con el logro de los objetivos institucionales. Hace seguimiento de la puesta en marcha de las acciones acordadas. Cumple siempre con sus compromisos, tanto los laborales como los profesionales. Contribuye en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

C	Cumple siempre con sus compromisos. Contribuye en el cumplimiento de las metas, se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

D	Se siente identificado y desea mantenerse y desarrollarse en la institución. Su estilo de comportamiento se adecua a la cultura institucional y siempre prioriza los intereses de la institución frente a los personales.

Integridad y Discreción
Es la capacidad de actuar en consonancia con lo que se dice o se considera importante y correcto. Incluye comunicar las intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente y estar dispuesto a asumir la responsabilidad de los propios errores y declararlo. Estar comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de la posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Supone también ser discreto con las informaciones propias de la institución y no involucrarse en rumores.

A	Siempre actúa en consonancia con lo que dice o se considera importante y correcto. Comunica sus intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente y actúa con honestidad incluso en situaciones difíciles. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de su posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución.

B	Siempre actúa en consonancia con lo que dice o se considera importante y correcto. Comunica sus intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente, estando dispuesto a asumir la responsabilidad de su propios errores y declararlo. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación, no haciendo uso de su posición o vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución y no participa de rumores.

C	Es consecuente entre lo que dice y hace. Asume la responsabilidad de su propios errores y lo declara. Está comprometido con la honestidad, confianza, franqueza e integridad en toda situación. No hace uso de su vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones propias de la institución y no participa de rumores.

D	Es consecuente entre lo que dice y hace. Es abierto y honesto en situaciones de trabajo. No hace uso de su vinculación institucional para favorecerse personalmente. Es discreto con las informaciones institucionales que está a su alcance y no se involucra en rumores.

<u>Competencias de Supervisión</u>

- Planificación y Organización
- Toma de Decisiones y Solución de Problemas
- Liderazgo, Impacto e Influencia

Planificación y Organización
Es la capacidad de determinar eficazmente y con claridad, las metas y prioridades de su área, proyecto o tarea, estipulando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Incluye la instrumentación de mecanismos de previsión, seguimiento y verificación de la información, utilizando indicadores para evaluar la gestión. Prevé y evalúa con una visión global.

A	Determina con eficacia y claridad, las metas y prioridades de su área o proyecto, estipulando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Anticipa los puntos críticos manifestando una visión global. Desarrolla mecanismos de seguimiento y verificación de la información, utilizando indicadores para evaluar los resultados. Puede administrar varios proyectos a la vez.

B	Determina con eficacia y claridad, las metas y prioridades de su proyecto o tarea, identificando las acciones, plazos, recursos y apoyo requeridos para lograrlas. Ocasionalmente anticipa los puntos críticos. Desarrolla tareas de seguimiento y evaluación de resultados.

C	Identifica objetivos y determina plazos para la realización de sus tareas, define los recursos y prioridades, ejecuta las acciones según lo planeado y verifica los resultados.

D	Organiza y ejecuta sus tareas de modo de cumplirlas dentro de lo planeado. Se asegura de haber cumplido con lo esperado.

Toma de Decisiones y Solución de Problemas
Es la capacidad de identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Supone la capacidad de analizar la información desglosándola en sus partes. Incluye el ver y organizar los componentes de un problema de manera racional integrando luego las conclusiones que se orienten a la solución del mismo y la toma de decisiones oportuna.

A	Muestra habilidad para identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Es capaz de analizar un problema por partes, reconociendo posibles causas y efectos. Integra con claridad las conclusiones que se orienten a la solución efectiva del problema y toma decisiones oportunamente anticipando los obstáculos u oportunidades.
B	Muestra habilidad para identificar los problemas, reconocer la información significativa, buscar y relacionar los datos relevantes. Es capaz de analizar un problema por partes, reconociendo posibles causas y efectos, proponiendo luego alternativas de solución al problema y así, apoyar la toma decisiones oportuna.
C	Identifica y analiza correctamente problemas dentro de su ámbito de funciones o especialidad, sugiriendo soluciones coherentes y anticipando los pro y los contras de las mismas.
D	Identifica y analiza correctamente problemas dentro de su ámbito de funciones o especialidad, sugiriendo al menos una solución coherente y efectiva.

Liderazgo, Impacto e Influencia
Es la capacidad de influir con efectividad en las personas para comprometerlas en el logro de los objetivos de la institución y del área de trabajo, así como, a sus principios. Implica el deseo de guiar a los demás, practicando la consideración y transmisión de valores. Inspira y motiva. Supone la capacidad de generar un impacto positivo en los demás, estableciendo fuertes lazos con base en su estatus o fuentes de poder, que favorecen el apoyo de los planificado.

A	Orienta y motiva la acción de su grupo hacia el logro de los objetivos de su área alineados e integrados a los institucionales. Influye positivamente en los demás comprometiéndolos con base en principios y valores. Inspira a sus colaboradores y es considerado un modelo a seguir. Desarrolla relaciones estableciendo redes de apoyo que favorezcan lo planificado.

B	Orienta y apoya la acción de su grupo hacia el logro de los objetivos del área. Influye en los demás comprometiéndolos con base en principios y valores que él mismo evidencia. Desarrolla relaciones estableciendo redes de apoyo para las actividades previstas.

C	Instruye y apoya a su grupo hacia el logro de los objetivos y tareas planificados. Se asegura de ser el primero en evidenciar los principios y valores institucionales, ganándose la credibilidad de los demás.

D	Guía y apoya a su grupo hacia el logro de los objetivos y tareas planificados. Se preocupa y logra cuidar la imagen de efectividad de su grupo trabajo.

Competencias Genéricas

- Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
- Autocontrol
- Trabajo en Equipo
- Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
- Flexibilidad
- Habilidades en Comunicación y Presentación
- Proactividad e Innovación

Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad
Es el deseo de realizar el trabajo de la mejor forma posible o de sobrepasar los estándares establecidos. Supone el cumplir con los compromisos y tareas encomendadas en los plazos establecidos, mostrando un eficiente manejo del tiempo y cuidando la calidad de sus resultados. Se manifiesta la habilidad de establecer para sí mismo objetivos de desempeño más altos que el promedio y de alcanzarlos con éxito.

A	Muestra interés y habilidad de establecer para sí mismo objetivos de desempeño más altos que el promedio y de alcanzarlos con éxito. Cumple eficientemente con sus compromisos y tareas, gestiona efectivamente el tiempo, respeta el tiempo de los demás y muestra una alta calidad de resultados. Se le reconoce por su disciplina personal y alta productividad.

B	Desempeña sus tareas con dedicación, cuidando cumplir tanto los plazos como la calidad requerida y aspirando a alcanzar el mejor resultado posible. Le interesa mejorar su propio rendimiento.

C	Cumple sus funciones correctamente notándose interés o esfuerzo para realizar su trabajo dentro de los plazos esperados o establecidos y de la mejor forma posible. Muestra disciplina y cumple adecuadamente con las normas de puntualidad establecidas.

D	Cumple sus funciones correctamente dentro de los plazos esperados o establecidos. Muestra disciplina y cumple adecuadamente con las normas de puntualidad establecidas.

Autocontrol
Es la capacidad y disposición para controlar las emociones y reacciones, manteniendo así la calma ante situaciones difíciles, de agresividad o rechazo. Supone el dominio de sí mismo. Implica manejar de forma efectiva la presión del trabajo y el estrés.

A	Muestra una alta capacidad para mantener controladas las propias emociones evitando reacciones negativas ante la oposición u hostilidad de otros o cuando trabaja en situaciones de alta presión. Muestra dominio de sí mismo en

	condiciones continuas de estrés sosteniendo la calidad de su trabajo.

B	Maneja efectivamente sus emociones, evitando manifestaciones de emociones fuertes; sigue desempeñándose bien o constructivamente a pesar de la presión. Es capaz de desarrollar estrategias para disipar el estrés.

C	Actúa con calma aun cuando siente fuertes emociones por causa de la presión. La frustración no lo paraliza, manteniendo un rendimiento adecuado.

D	Actúa con calma aun cuando siente fuertes emociones por causa de la presión. Hace esfuerzos para reponerse rápidamente de cualquier frustración sin dejar de desarrollar sus tareas.

Trabajo en Equipo
Implica la capacidad de colaborar y cooperar con los demás, de formar parte de un grupo y de trabajar juntos. Es actuar junto con otros en forma interdependiente, compartiendo funciones y responsabilidades, disfrutando el sentido de equipo. Supone participar activamente en la consecución de metas comunes subordinando los intereses personales a los objetivos del equipo.

A	Incentiva y fortalece el espíritu de equipo en su área de trabajo y con las demás áreas. Expresa satisfacción personal por el éxito de sus pares y colaboradores. En beneficio de objetivos institucionales de largo plazo, es capaz de sacrificar intereses personales o de su área cuando es necesario. Se le considera un referente en manejo de equipos de trabajo.

B	Anima y motiva a los demás. Desarrolla el espíritu de equipo. Actúa para desarrollar un ambiente de trabajo amistoso e integrado mostrando espíritu de cooperación. Comparte la responsabilidad de las tareas de su grupo de trabajo e integra efectivamente sus actividades con las de otras áreas.

C	Solicita opiniones y valora las contribuciones de los demás aunque tengan diferentes puntos de vista. Promueve la colaboración entre los integrantes de su grupo de trabajo. Comparte la responsabilidad de los resultados de las tareas en las que interviene su grupo.

D	Participa con buena disposición en tareas de grupo. Realiza la parte de trabajo que le corresponde con conciencia de los efectos sobre los resultados de su grupo. Coopera con los objetivos del grupo.

Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas actualizadas
Está asociada a la asimilación de nueva información y su eficaz aplicación. Se relaciona con la incorporación de nuevos esquemas de trabajo al repertorio de conductas habituales y nuevas formas de interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Supone el interés y la habilidad para buscar y compartir nueva información, incluyendo la capacidad de capitalizar la experiencia propia y de otros, así como, el hacer uso de conocimientos,

herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación y perfeccionamiento continuos.

A	Está orientado a buscar e incorporar nueva información ampliando su capacidad para comprender e interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Comparte las nuevas informaciones, capitalizando la experiencia propia y de otros, y hace uso de conocimientos, herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación y perfeccionamiento continuos.

B	Está orientado a buscar e incorporar nueva información ampliando su capacidad para comprender e interpretar las situaciones y de resolverlas mejor y efectivamente. Hace uso de conocimientos, herramientas, tecnología y modelos actualizados adquiridos mediante la formación continua.

C	Se mantiene actualizado en su especialidad. Aprende nuevos esquemas y modelos de trabajo asimilando la formación impartida, poniendo en práctica lo aprendido.

D	Aprende nuevos esquemas y modelos de trabajo asimilando la formación impartida, poniendo en práctica lo aprendido.

Flexibilidad
Es la capacidad de modificar la conducta personal para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio. Se asocia a la versatilidad del comportamiento para adaptarse en forma rápida y adecuada. Supone poder cambiar con facilidad la forma de pensar para responder en diversos escenarios y grupos, así como, la revisión autocrítica de sus acciones y la apertura a la retroalimentación.

A	Muestra una alta capacidad de adaptación al modificar su manera de pensar y/o actuar para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio; haciéndolo de forma rápida y adecuada. Es capaz de ajustarse a diversos escenarios y grupos; tiene conciencia autocrítica e interés por la retroalimentación.

B	Muestra capacidad de adaptación al modificar su manera de pensar y/o actuar para poder cumplir con sus funciones cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio; haciéndolo de forma rápida y adecuada. Es capaz de ajustarse a diversos escenarios y grupos; tiene conciencia autocrítica e interés por la retroalimentación.

C	Tiene la capacidad y disposición para identificar y comprender nuevos argumentos o evidencias, y así, cambiar su forma de ver la cosas actuando acorde con las nuevas demandas a su trabajo

D	Está dispuesto a escuchar y comprender nuevos argumentos o evidencias, y así, cambiar su forma de actuar con el fin de responder a las nuevas demandas a su trabajo.

Habilidades en Comunicación y Presentación
Es la capacidad de escuchar, de expresar pensamientos o ideas de manera comprensible y efectiva para el interlocutor y de hacer preguntas. Es la habilidad se saber cuándo, cómo y a quién preguntar o dirigirse para lograr un propósito. Supone el manejo adecuado de los medios oral y escrito, y la habilidad para comunicarse a diferentes niveles en la organización o fuera de ella, preocupándose de transmitir un comportamiento modelo como miembro de la institución.

A	Tiene habilidad para identificar los momentos y la forma adecuados para exponer diferentes situaciones relacionadas con su gestión o con otras de carácter institucional. Muestra gran habilidad oral y hace uso de herramientas y tecnologías para causar impacto en su comunicación despertando el interés. Sabe escuchar, así como, hacer preguntas importantes. Transmite una imagen y comportamiento acorde con la naturaleza y principios de la institución.

B	Tiene habilidad para identificar los momentos y la forma adecuados para exponer diferentes situaciones relacionadas con su trabajo. Se comunica de manera efectiva a nivel oral y por escrito, apoyándose en la tecnología. Sabe escuchar, así como, hacer preguntas importantes. Transmite una imagen y comportamiento acorde con la naturaleza y principios de la institución.

C	Se comunica de manera oral y por escrito de manera eficiente, haciendo uso correcto del lenguaje y medios establecidos. Cuando es oportuno, se apoya en la tecnología para mejorar sus comunicaciones. Sabe escuchar con atención lo que se le dice y hace preguntas para asegurarse de haber comprendido bien las instrucciones.

D	Se comunica de manera oral y por escrito de modo suficiente para la comprensión de su interlocutor. Escucha con atención y hace preguntas para asegurarse de haber comprendido bien las instrucciones.

Proactividad e Innovación
Supone actuar con iniciativa e interés por resolver las situaciones trabajo, dificultades o problemas rápidamente, sin esperar obtener autorizaciones cuando no es necesario. Supone anticiparse a las situaciones, planteando alternativas y asumiendo compromisos en las acciones a seguir, así mismo, involucra la capacidad de proponer mejoras o nuevos métodos de trabajo con el fin de alcanzar mejores resultados.

A	Actúa con rapidez asegurando una efectiva respuesta a las situaciones, de forma clara y sencilla. Propone innovaciones en su gestión, así como mejoras, antes de que se perciban las dificultades o fallas. Su iniciativa, rapidez y fluidez de ideas transforman su accionar en una ventaja competitiva.

B	Responde con rapidez asegurando una buena instrumentación de los cambios propuestos por sus superiores. Resuelve los problemas propios de sus funciones; y habitualmente y por propia iniciativa propone mejoras dentro de su área de trabajo.

C	Resuelve con rapidez los problemas propios de sus funciones; y está dispuesto a proponer e implementar mejoras para su propio trabajo.

D	Resuelve con rapidez las pequeñas complicaciones de su trabajo. Puede identificar necesidades de mejora y dar sugerencias cuando se le solicita.

ANEXO 3

FORMATO MODELO PARA EL ANÁLISIS DE PUESTOS

FORMATO PARA ANÁLISIS DE PUESTO

I. DATOS DEL ANÁLISIS

Informante: (nombre de la persona que llena el formulario)
Posición: (indicar su posición y la relación con el puesto bajo análisis. Por ejemplo, quien ocupa el puesto o el supervisor directo)
Fecha: (del análisis de puesto)

II. DATOS DEL PUESTO

Puesto: (nombre del puesto bajo análisis)
Área: (a la que pertenece el puesto)
Departamento: (si aplica)
Unidad: (si aplica)
Número de plazas: (que existan en la institución)
A quién reporta: (posición del supervisor inmediato)
A quién supervisa: (posiciones directamente bajo su cargo. Si aplica)

III. DESCRIPCIÓN DEL PUESTO

1. **Propósito / Misión del Puesto**

Se describe la misión o razón de ser del puesto. Lo esencial. La razón por la cual existe.

2. **Principales Responsabilidades / Cometidos**

Se describen en infinitivo las principales funciones. Al menos las 10 más importantes.

-
-

3. **Coordinaciones**

3.1. Contactos Internos: (se describe las posiciones internas con las que coordina usualmente fuera de la línea funcional, indicando el tipo de coordinación y frecuencia).

3.2. Contactos Externos: (se describe las organizaciones y posiciones con las que coordina usualmente fuera de la institución, indicando el tipo de coordinación y frecuencia).

IV. ESPECIFICACIONES DEL PUESTO

4. Competencias Técnicas

4.1. Conocimientos y Experiencia

- Grado de instrucción
- Grados y títulos
- Principales temas que debe dominar o estar actualizado
- Otras competencias básicas indispensables (ejemplo: redacción)
- Experiencia dentro o fuera de la institución, indicando en qué posiciones, con qué funciones y tiempo

4.2. Idiomas

- Qué idiomas, nivel de dominio

4.3. Software

- Qué software, nivel de dominio

5. Competencias Institucionales*

- Indicar cuáles y el grado que le corresponde

6. Competencias de Supervisión*

- Si aplica. Indicar cuáles y el grado que le corresponde

7. Competencias Genéricas*

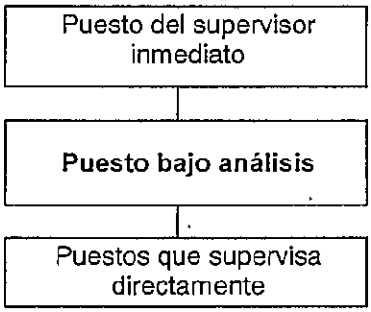
- Indicar cuáles y el grado que le corresponde

* Los puntos 5, 6 y 7 pueden resumirse en cuadros como el que sigue en el ejemplo

Competencias Requeridas

	Nivel			
	A	B	C	D
Competencias Institucionales				
• Orientación al Servicio y Colaboración		X		
• Cuidado del Patrimonio Institucional		X		
• Compromiso con la Institución			X	
• Integridad y Discreción	X			
Competencias de Supervisión				
• Planificación y Organización		X		
• Toma de Decisiones y Solución de Problemas		X		
• Liderazgo, Impacto e Influencia			X	
Competencias Genéricas				
• Responsabilidad, Orientación al Logro y Puntualidad		X		
• Autocontrol		X		
• Trabajo en Equipo		X		
• Capacidad de Aprendizaje y aplicación de técnicas act			X	
• Flexibilidad		X		
• Habilidades en Comunicación y Presentación			X	
• Proactividad e Innovación			X	

8. <u>Organigrama del puesto</u> (se grafican las posiciones superiores e inferiores)



Gerente de Área

Gerente General

(firmas que dan visto bueno al análisis llevado a cabo por Recursos Humanos)

ANEXO 4

FODA

PLAN ESTRATÉGICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2002 - 2006

FODA
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

DEBILIDADES	AMENAZAS
En lo político: -Fragilidad institucional. -Debilidad y desorganización de los grupos parlamentarios. -Inexperiencia en la organización del despacho parlamentario. -Insuficiencia de procesos formativos a nivel de congresistas, su personal de confianza y el personal permanente del servicio parlamentario. -Inadecuado perfil de la organización parlamentaria en el nuevo contexto democrático. -Desconexión de los tópicos de discusión legislativa con los grandes problemas del país. -Inadecuada difusión a la ciudadanía acerca de los roles y límites constitucionales de los representantes parlamentarios. -Débil fiscalización de la administración pública en sus aspectos permanentes por concentración excesiva en el tratamiento del periodo 1990-2000. -Exagerada concentración endógena de la organización del Congreso que se traduce en débil relación con la sociedad civil y la opinión pública. **En el aspecto administrativo:** -Alta burocratización y rotación de cargos directivos. -Falta de integración entre servicios parlamentarios y la administración. -"Cultura de papel" muy difundida. -Ausencia de un enfoque de calidad y servicio al ciudadano, remuneración por rendimiento y gerencia por resultados. -Trabajo orientado a solucionar problemas urgentes y dar resultados en el corto plazo. -Inadecuada estructura organizacional y bajo nivel de coordinación. -Falta de evaluación permanente al personal de confianza, del servicio parlamentario y la Alta Dirección. -Deficiencias de soporte informativo a nivel de Comisiones, Pleno del Congreso y Despachos	**En lo político:** -Polarización política entre grupos parlamentarios. -Complejidad de la problemática nacional obstaculiza la fijación de prioridades. -Efectos de la crisis internacional complican situación económica, alteran agenda política nacional y exacerban las expectativas de la ciudadanía. -Retrasos en la implementación de las reformas estructurales en los campos político, económico y social. -Descomposición acelerada de la situación política por lentitud en la acción de los Poderes del Estado y el impacto de la situación internacional. **En lo administrativo:** -Mala distribución de recursos financieros. -Incumplimiento de las normas en el proceso de adopción de decisiones. -Consumo excesivo de los Servicios públicos. -Modificación permanente de la infraestructura física. -Incremento de recursos humanos fuera del CAP. -Reiterados cambios de posiciones estratégicas en el Servicio Parlamentario. -Carencia de políticas claras por parte de la MD al corto, mediano y largo plazo. -Injerencia política en el manejo de las decisiones administrativas.

parlamentarios. -Extrema frondosidad de normas que obstaculizan los procesos de toma de decisiones. -Carencia de racionalidad en la distribución de espacios, mobiliario y logística. -Desorganización en los procesos de adquisiciones. -Deficiente programación y planeamiento. -Baja capacidad de respuesta respecto a las demandas de los usuarios. -Incipiente reingeniería de la organización y servicios. -Debilidad de coordinación con Ejecutivo y Poder Judicial. -Débil injerencia del Congreso en la elaboración del Presupuesto General de la República. -Ausencia de una carrera administrativa.	

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Mecanismos de Control Político

Lucía Fernández

Lima, Marzo del 2003

El presente informe ha sido elaborado por la consultora Lucía Fernández de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) en cumplimiento de una solicitud contractual de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). El informe cuenta con la dirección técnica del oficial de programas, el Sr. Stephen Brager y el aporte temático del Dr. Cesar Ochoa de la Comisión Técnica del Congreso y del Eco. Arturo García Belgrano funcionario de la Dirección de Cooperación Internacional del Congreso de la Republica.

El documento se basa en el análisis de los diferentes mecanismos de control político previstos en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso en el Perú. Los objetivos del informe son:

a) Identificar cuáles son estos mecanismos y,

b) Delinear como funcionan a la luz de la legislación y del contexto actual del gobierno para poder dejar esbozadas algunas de las fortalezas y debilidades identificadas en cada procedimiento de control.

El propósito final del estudio es servir de herramienta base para la elaboración e implementación de una metodología de fortalecimiento de los principales mecanismos de control político.

Introducción

El control del poder político puede ser entendido como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones.

El control político como facultad del Parlamento ha estado generalmente vinculado a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso recae no sólo en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc.

La mayoría de los mecanismos de control recogidos en el ordenamiento jurídico peruano provienen de regímenes parlamentaristas en donde la relación gobierno-oposición coincide con la relación mayoría-minoría y los cargos en el gobierno son ocupados por quienes constituyen la mayoría de la cámara. Ello no ocurre así en sistema peruano y es perfectamente posible que el gobierno no cuente con mayoría en el Congreso en la medida que se trata de un régimen mas bien presidencialista atenuado por algunas instituciones típicas del régimen parlamentario.[1] En ese sentido, es importante tener en cuenta que el control

[1] Bernales Enrique y otros. Parlamento y Ciudadanía: Problemas y Alternativas. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2001.

político en el Perú no ha sido siempre un mecanismo utilizado para vigilar que las acciones del Ejecutivo se den dentro de los límites establecidos sino que, en algunos casos, ha dado lugar a un abuso de facultades por parte del Congreso (controlado por la oposición) que ha desestabilizado al gobierno en su conjunto. Es importante mencionar esto último para poder prever esta situación en el futuro con una adecuada reglamentación.

Los mecanismos de control político recogidos en la Constitución de 1993 deben ser revisados y analizados a la luz del nuevo contexto democrático. Como es sabido, la Constitución de 1993 fue promulgada durante el régimen autoritario del ex presidente Fujimori y en ese sentido, muchas de las figuras en ella recogidas deben ser adecuadas a las exigencias actuales del Estado de Derecho.

El informe debe ser leído en el marco del contexto actual de transición democrática y de reforma constitucional. Los mecanismos o procedimientos de control reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano son:

- Investidura al Consejo de Ministros
- Interpelación
- Voto de Censura
- Acusación Constitucional o Antejuicio Político
- Comisiones y Subcomisiones de Investigación
- Comisión de Fiscalización
- Revisión de actos legislativos del Ejecutivo
- Control del presupuesto
- Pedidos de informes
- Invitación a informar
- Estación de Preguntas

I. Investidura al Consejo de Ministros

Los artículos 130 de la Constitución del Perú y 82 del Reglamento del Congreso, establecen que:

- El Presidente del Consejo de Ministros concurre al pleno del Congreso para exponer la política general del gobierno, debatirla y debatir las principales medidas que requiere su gestión.

- Si el Pleno niega su confianza al Consejo de Ministros, éste deberá presentar su renuncia al Presidente quien la aceptará de inmediato.

La investidura o "voto de confianza" al Consejo de Ministros resulta ser un mecanismo simplemente protocolar en la regulación actual. Se trata de la presentación -por parte del gabinete ministerial- de la política general del gobierno ante el Pleno del Congreso. Es decir, una presentación de los lineamientos generales que se pretenden seguir en el mediano y largo plazo

sin ningún tipo de cronograma o agenda específica a desarrollar en un tiempo determinado. Por otro lado, no tiene un correlato presupuestario que facilite su seguimiento y control.

En la medida que el plan de gobierno presentado no está sustentado en el presupuesto ni contiene una agenda que establezca las fechas para el cumplimiento de sus lineamientos, resulta imposible cualquier tipo de control por parte del Congreso. En ese sentido, podría decirse que la "investidura del Consejo de Ministros" no es un mecanismo de control político propiamente dicho sino mas bien, una figura adoptada de los regímenes parlamentaristas que, en un país que tiene un núcleo constitucional mas bien presidencialista, termina siendo sólo una ceremonia para dar legitimidad al gabinete que se presente.

Para dar carácter de control al mecanismo de la investidura, podría plantearse como obligatorio 1) sustentar el plan de gobierno en el presupuesto presentado y/o 2) establecer una agenda clara con los tiempos de desarrollo de cada lineamiento. De ese modo podría implementarse un sistema de seguimiento del cumplimiento del plan y el presupuesto que contenga las responsabilidades políticas correspondientes en caso de incumplimiento.

(Ver ANEXO I: "Guía del Procedimiento de Investidura del Gabinete Ministerial" elaborada por Jose Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República)

II. Interpelación y Voto de Censura

Los artículos 131 de la Constitución y 83 del Reglamento (Interpelación) y 132 de la Constitución y 86 del Reglamento (Voto de Censura) establecen:

- La interpelación obliga al consejo de ministros o a cualquier ministro a concurrir al Congreso para exponer sobre el asunto de interés público solicitado.

- Para presentar el pedido de interpelación se requiere de no menos del 15% de los congresistas (18 congresistas) y para admitirla, el voto a favor del tercio de los representantes hábiles.

- La moción de censura la pueden plantear los congresistas luego de la interpelación si no están conformes con la presentación de el /los ministros. Asimismo, puede plantearse luego de la concurrencia de los ministros para informar o debido a su resistencia a acudir a informar o luego del debate en que intervenga el ministro por su propia voluntad.

- La moción debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas y su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de congresistas.

- La censura aprobada contra el Presidente del Consejo de Ministros implica la renuncia de todo el gabinete. La censura contra un solo ministro implica el cambio del ministro censurado.

Tanto la interpelación como el voto de censura resultan poco eficaces en gobiernos que mantienen una mayoría parlamentaría afín al ejecutivo puesto que, en estos casos, el parlamento no resulta verdadera contraparte del poder ejecutivo y raramente se opone al desarrollo del plan de gobierno de éste. En regímenes como el actual, donde el ejecutivo cuenta finalmente con el respaldo de una primera minoría en el parlamento, el uso de estos mecanismos es poco frecuente. Por otro lado, en regímenes anteriores en los que el gobierno no contó con mayoría en el congreso éstos procedimientos resultaron una amenaza constante por parte de la oposición a la estabilidad gobierno.

(Ver ANEXO II: Informe sobre los procedimientos de control político: La Interpelación. Elaborado por el Dr. Jose Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República).

III. Acusación constitucional y Antejuicio Político

Los artículos 99 y 100 de la Constitución establecen que:

- La Comisión Permanente acusa ante el Congreso: al Presidente de la República, a los representantes al congreso, ministros, miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, a los vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos, al Defensor del Pueblo y al Contralor General *por infracción de la Constitución* y por todo *delito que cometan en el ejercicio de sus funciones* y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

- Corresponde al Congreso suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier responsabilidad.

El artículo 89 del Reglamento del Congreso señala que:

- Mediante el procedimiento de *acusación constitucional* se realiza el *antejuicio político* al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado

La acusación constitucional es uno de los mecanismos mas controvertidos de control en la Constitución de 1993 por la confusa manera en que esta regulado. El artículo 89° del Reglamento desarrolla el procedimiento

mediante el cual se realiza el antejuicio político, denominándolo "procedimiento de acusación constitucional". Lo que se discute es el alcance de este procedimiento de acusación. El artículo 99 de la Constitución prevé los dos casos en los que procede la acusación constitucional: por delito de función y, por infracción de la constitución. Sin embargo, el asunto no se queda ahí y el artículo 100 faculta al Congreso a suspender al acusado, inhabilitarlo hasta por 10 años o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.

Es justamente el contenido de este artículo el que despierta la controversia en la medida que genera la discusión sobre la naturaleza misma de la acusación constitucional. De acuerdo a la legislación actual podría decirse que la acusación constitucional es **antejuicio** en la medida que autoriza el levantamiento del fuero a la autoridad acusada y puede suspenderla en el ejercicio de sus funciones pero además, es **juicio político** en tanto autoriza también la destitución del funcionario. La responsabilidad del funcionario y la declaración de culpabilidad deberían proceder únicamente de un proceso judicial sin embargo, a través del artículo 100 de la Constitución el Congreso puede destituir al funcionario asi como inhabilitarlo hasta por 10 años haciendo las veces de poder judicial.

Por otro lado, se discute también el alcance de la figura de la "infracción constitucional" a la que hace referencia el artículo 99 de la Constitución puesto que no se ha tipificado claramente ni en la Constitución ni en las leyes.

El proyecto de reforma de la Constitución plantea algunas modificaciones respecto del antejuicio que deberán ser tomadas en cuenta al momento de plantear las modificaciones al Reglamento. Resultaría interesante analizar los planteamientos de reforma constitucionales para asegurar un mejor desarrollo de los mecanismos de control expuestos.

(Ver ANEXO III: "El Procedimiento de Acusación Constitucional o Antejuicio Político" elaborado por el Dr. Jose Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República).

IV. Comisiones de investigación y Comisión de Fiscalización

El artículo 97 de la Constitución y 88 del Reglamento del Congreso señalan que:

- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público

- Las comisiones de investigación se crean a través de una solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día

- Para su aprobación se requiere el voto aprobatorio del 35% de los congresistas

- Están conformadas por un número de 3 a 5 congresistas propuestos por el Presidente del Congreso

- Gozan de la capacidad para obligar a los servidores públicos y particulares a comparecer ante ellas si lo solicitan

- El procedimiento de investigación deriva en la formulación de conclusiones y recomendaciones que figuran en un Informe Final

- Si en la investigación aparecen indicios de delito, la comisión debe establecer los fundamentos de hecho y de derecho en su informe y entregarlo luego (previa aprobación del Pleno) al Fiscal de la Nación para que inicie las acciones correspondientes

- Si del informe final se derivan denuncias penales contra funcionarios beneficiados con el antejuicio se seguirá el procedimiento establecido para las acusaciones constitucionales

- Los resultados de la investigación no tienen carácter vinculante ante el Poder Judicial

- Sus conclusiones pueden determinar responsabilidad política de el/los funcionario/s involucrado/s.

- En cuanto a la Comisión de Fiscalización, el artículo 35 del Reglamento señala que se trata de una de las 28 comisiones ordinarias existentes. Por otro lado, el Reglamento reconoce la potestad de cada comisión ordinaria de crear grupos de trabajo o subcomisiones con el fin de facilitar el trabajo mediante la investigación de un caso determinado, o el estudio de un proyecto de ley que sea de necesidad para la comisión y de interés público.

En ese sentido, se puede decir que actualmente el Congreso puede investigar sobre cualquier asunto de interés público a través de 1) la comisión de fiscalización; 2) las subcomisiones o grupos de trabajo que forme cada comisión ordinaria y 3) las comisiones investigadoras.

El tamaño y la importancia de la investigación determinan la formación de una comisión de investigación ad-hoc de carácter temporal, con personal ad-hoc para investigar sobre un asunto específico. Por otro lado existe la comisión de fiscalización que es de carácter permanente y para cualquier tema de interés nacional. Algunos autores consideran innecesaria la existencia de la Comisión de Fiscalización, así por ejemplo, Pedro Planas señala que ésta debe ser suprimida porque "Carece de las prerrogativas especiales que facilitan la función de toda Comisión Investigadora (art. 97°

de la Constitución y art. 88° del Reglamento del Congreso) y resulta materialmente imposible que una Comisión de diez o doce personas se dediquen a investigar y dictaminar -ellos mismos- todos los casos materia de denuncia que llegan al Congreso."[2]

Respecto de la eventual duplicidad de funciones entre comisiones investigadoras y poder judicial, el Reglamento es claro en señalar los límites a los que se sujetan las investigaciones por parte del congreso, sin embargo, las comisiones deben cuidar que su actuación se mantenga dentro de dichos límites. Muchas veces estos son excedidos porque no existen procedimientos uniformes y estandarizados para determinar los procedimientos de trabajo de las comisiones y sub comisiones investigadoras.

En cuanto al dictamen o informe final emitido por las comisiones, debe regularse la obligatoriedad de su publicación en un medio accesible a la ciudadanía (biblioteca, pagina web del Congreso) así como la obligación de publicar tanto el dictamen de la mayoría como el de la minoría.

V. Control sobre actos legislativos del ejecutivo

El congreso debe revisar los siguientes actos normativos expedidos por el Presidente de la República:

-Decretos Legislativos
-Decretos de Urgencia
-Decretos que declaran el estado de excepción
-Decretos que aprueban convenios o tratados internacionales

- El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de sus facultades legislativas.

- La Comisión de Constitución y Reglamento es la encargada de velar por la adecuación del Decreto Legislativo dentro de los márgenes de la Constitución y de la ley. Esta Comisión tiene la obligación de presentar un dictamen en un plazo no mayor a 10 días y recomendar la derogación o modificación del decreto en caso éste contravenga la Constitución Política o el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso.

- En el caso de los Decretos de Urgencia, el Reglamento solamente preve la potestad del Congreso para evaluarlos una vez publicados, corroborando que éstos versen sobre materias señaladas en la Constitución. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas

[2] Planas Silva, Pedro. Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina. Tomo III. Pg. 1049.

mediante Decreto de Urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en la Constitución (art. 118). La derogatoria se hace mediante ley.

- El Presidente de la República da cuenta al congreso respecto de los Tratados que celebre.

- El Congreso evalúa el carácter excepcional de los Decretos que declaran el estado de excepción.

La obligatoriedad de emitir dictamen no alcanza a los Decretos de Urgencia y esto significa un exceso en la facultad legislativa otorgada al Ejecutivo que debería contar siempre con la aprobación del Congreso para legislar.

En caso de silencio por parte del Congreso, actualmente, se entiende aprobado el acto legislativo del ejecutivo.

Es importante tener en cuenta el contexto político en el que fue promulgada la Constitución de 1993 en tanto no incorporó un mecanismo de control para la legislación delegada dejando en manos del Reglamento cualquier tipo de regulación sobre el tema. En su libro "Parlamento y Gobernabilidad Democrática" Pedro Planas hace alusión al centenar de decretos de urgencia promulgados desde julio de 1995 sin la existencia sobre ellos de ningún tipo de control. A la fecha, el texto del Reglamento sigue amparando la posibilidad de continuar con estos excesos de facultades legislativas por parte del Ejecutivo.

Una propuesta interesante podría consistir en la re interpretación del silencio o no pronunciamiento por parte del Congreso respecto de los actos legislativos del Ejecutivo. En sentido, debería considerarse que el silencio significa desaprobación en lugar de aprobación tácita y así se evitarían excesos por parte del Ejecutivo. Sin embargo, la solución a mediano plazo debería estar mas bien orientada a realizar una verdadera tarea de control político sobre dichos actos mediante la implementación de una metodología que consigne la revisión obligatoria anterior a la promulgación de cualquier decreto legislativo o de urgencia por parte del Ejecutivo.

VI. <u>Control del Presupuesto</u>

Los artículos 78 y 80 de la Constitución señalan que:

- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el

Presidente de Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

- Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.

Por su parte, el Reglamento del Congreso establece en los artículos 76 y 81 que:

- El Congreso, una vez recibido el Proyecto del Ley del Presupuesto, y mientras dure el debate del mismo (hasta el 30 de noviembre) tiene el derecho de hacer proposiciones y modificaciones.

El Congreso actualmente no cuenta con un mecanismo que le permita controlar el presupuesto del sector publico. Si bien la regulación actual prevé un sistema de exposición de los pliegos presupuestales de cada sector al Congreso no prevé un procedimiento de revisión del uso y destino de los fondos una vez aprobado el presupuesto.

El proyecto de ley del presupuesto para cada año fiscal llega a la Comisión de Presupuesto del Congreso para su revisión y posible modificación pero ésta no cuenta con la capacidad técnica ni con la metodología adecuada para su seguimiento y se limita mas bien a invitar a los titulares de los pliegos a exponer sus planes generales y destino de los fondos asignados a su sector. No se realiza un análisis costo beneficio ni se tiene un formato específico para velar porque el debate del presupuesto se fundamente en verdaderos estudios especializados.

Los mecanismos de aprobación del presupuesto deben ser revisados para que los congresistas opinen respecto a la concordancia entre los montos asignados y el objeto del gasto explicado en cada programa presentado.

En lo que respecta a la etapa posterior a la aprobación del presupuesto, debe implementarse un mecanismo de control de la ejecución del gasto y utilización del presupuesto por parte del sector público.

Debe tenerse en cuenta el marco de la ley de Bases de la Descentralización a la hora de examinar y postular alternativas sobre el control presupuestario.

A modo de sugerencias, Pedro Planas sostiene que:

a) La habilitación de créditos y las transferencias de partidas no deben canalizarse a través de decretos emitidos por el propio ejecutivo sino, a través del Congreso, conforme lo especifica el art. 80º de la vigente Constitución. Y si se desea mayor transparencia y un estricto control de las finanzas públicas, el Contralor General de la República debe ser –como en Estados Unidos y en tantos países de Europa y América Latina-

un funcionario dependiente del Congreso, que fiscaliza el uso del Presupuesto en su nombre. Al mismo tiempo, el debate de la Cuenta General, que siempre pasa desapercibido para la prensa, debe ganar un lugar prioritario en los debates del Congreso.

b). El debate de la Cuenta General en la Comisión de Presupuesto, así como el debate del propio Presupuesto, deben apoyarse en proyecciones de estudios sectoriales previos, realizados por las comisiones legislativas (como Salud, Economía, Educación, Defensa, Industrias, etc.), así como en la realización de audiencias públicas donde se convoquen a funcionarios o responsables de algunos sectores para pedirles informes o explicaciones respecto a determinados gastos y partidas, que no quedasen claras en la remisión de la Cuenta, cuyo estudio debe adoptar pautas más sistemáticas, vinculadas a un plan general.

c). Al mismo tiempo, debe reservarse al debate de la Cuenta General una jornada amplia y especial en la agenda del pleno, que facilite un continuado y muy pormenorizado debate, caracterizado por la revisión y discusión amplia y minuciosa de las cuentas generales. Por último, hay necesidad de suprimir la insólita atribución del Ejecutivo de aprobar y promulgar por decreto legislativo su propia Cuenta General, potestad extraña y totalmente desconocida en el Derecho Constitucional Comparado, que le ha conferido al Ejecutivo el art. 81 de la vigente Constitución de 1993.

VII. Pedidos de Informes

El artículo 96 de la Constitución establece que:

- Cualquier congresista puede pedir los informes que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- Los destinatarios de los pedidos de informes pueden ser: los ministros, el Jurado Nacional de Elecciones, el Contralor General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, los gobiernos regionales y locales y otras entidades del sector público que la ley señale

- El pedido se hace por escrito y de acuerdo al Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

El Reglamento del Cnogreso recoge el precepto constitucional y lo desarrolla en su artículo 87:

- La atribución constitucional que reconoce a los congresistas la facultad para pedir los informes que estimen necesarios, no los autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el caso acceda a entregarle la

información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial, Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

- El congresista debe dirigir copia del oficio que contiene el pedido al la Mesa Directiva. Si el Ministro no responde al pedido pasados 15 dias, la Mesa Directiva reitera el pedido y después de 7 dias de la reiteración, el ministro o funcionario requerido está obligado a responder personalmente.

- Los vicepresidentes del Congreso no firmaran los oficios que contengan pedidos que no estén referidos a asuntos de interés público. Tampoco procederán los pedidos que contengan ruegos o peticiones o favores.

- Mensualmente se publica la relación de los destinatarios que hubieran incumplido con responder.

Mediante Acuerdo N° 246-2001-2002/CONSEJO-CR adoptado por el Consejo Directivo del Congreso, se acordó:

1. Que fuera uno de los Vicepresidentes del Congreso el encargado de supervisar el procedimiento de pedidos y informes y de suscribir las comunicaciones respectivas.
2. Que las copias de los pedidos que cursan directamente los congresistas sean remitidas al Departamento de Trámite y Estadística Procesal de la Oficialía Mayor con el cargo de haber sido recibidos por el Ministro o funcionario público correspondiente. Asimismo, los congresistas enviarán una copia de las respuestas y sus pedidos de reiteración.
3. El Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso es el órgano encargado de elaborar los oficios de reiteración que los Congresistas soliciten y de elaborar tanto la publicación del los Ministros o entidades que no hubieren respondido luego de la reiteración, como la publicación del boletín trimestral especial conteniendo los pedidos formulados y respuestas recibidas.

Como puede observarse, se trata de un procedimiento engorroso que ha requerido del acuerdo antes citado porque no venía funcionando correctamente. Sin embargo, el acuerdo no dista mucho del procedimiento recogido en el reglamento y no ha servido para agilizar ni facilitar el procedimiento de pedidos de informes.

Respecto de lo establecido en el Reglamento cabe precisar que éste no desarrolla el precepto constitucional sobre la responsabilidad a la da lugar la falta de respuesta por parte del destinatario del pedido pasados los plazos fijados. En todo caso, en base al artículo 86 del Reglamento podría censurarse al Ministro que hubiera dejado de contestar el pedido pero esta figura no se

hace extensiva a los demás funcionarios públicos que quedarían sin responsabilidad.

Para tener una idea clara de la situación actual del procedimiento de pedidos de informes puede consultarse el documento desarrollado por Guillermo García Alarcón y Jaime Montoya Ugarte en mayo de 2002: "Propuestas para solucionar el problema de acumulación de pedidos del Congreso al Poder Ejecutivo". En este documento se hace un análisis de la situación actual del mecanismo de pedidos y se postulan una seria de propuestas para mejorarlo que aún no han sido implementadas.

Los principales problemas encontrados están referidos a la cantidad de pedidos formulados que no cumplen con lo reglamentado, es decir, los congresistas muchas veces hacen peticiones y pedidos de favores expresamente prohibidos en el reglamento y no cumplen con mandar copia del pedido al Departamento de Trámite y Estadística Procesal y llegan a destinatario sin la firma correspondiente de algún vicepresidente. En estos casos, debería estipularse que los pedidos que no cuentan con la firma correspondiente no sean recibidos por los ministerios o demas entidades publicas. En el documento preparado Guillermo García y Jaime Montoya se señala que no se registra la totalidad de los pedidos. Por ejemplo, señalan que el Congreso registra 311 pedidos dirigidos al Ministerio de Energia y Minas mientras que el propio ministerio reporta haber contestado 962 de los 1107 recibidos.

En cuanto a las respuestas por parte de los destinatarios se señala que éstas son escasas y extemporáneas y que no existe un registro centralizado sino que cada comisión registra las propias.

En el informe citado hay un listado de sugerencias que deberían ser implementadas si se quiere fortalecer este importante mecanismo de control. Las principales recomendaciones son:

- Identificar los pedidos que ya han sido formulados: quién lo hizo, dónde se encuentra y desde cuándo.
- Priorizar estos pedidos en base a la agenda legislativa
- Evitar la duplicidad de contenidos: todos los pedidos deberían tramitarse por la misma via
- Solo exigir respuesta de los pedidos que tengan sello de la Comisión que se encarga de recibirlo y tramitarlos
- Disminuir la necesidad de efectuar pedidos: creando una sala de trabajo en el Congreso con oficiales de enlace de cada ministerio para que respondan a las consultas y requerimientos al instante
- Aumentar los plazos para los casos que los requieran

VIII. Invitación a informar

El artículo 84 del Reglamento señala que:

- La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple y se hace efectiva mediante oficio de invitación

- La invitación para informar en las comisiones se acordará en el seno de la Comisión y se hará efectiva mediante oficio del Presidente de la misma refrendado por el secretario y dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso.

De acuerdo a la regulación existente, este mecanismo parece más uno de mera información que uno de control propiamente. El Reglamento aborda el tema como una "invitación" y no prevé responsabilidad alguna en caso de inasistencia del ministro invitado. Nuevamente, se puede recurrir a lo dispuesto por el artículo 86 del Reglamento y censurar al ministro que no asistiera una vez aceptada la invitación pero en la práctica esto no ocurre por tratarse de una sanción política excesiva para el caso en cuestión y por lo señalado en el acápite sobre voto de censura, esto es, el respaldo con el que cuenta el ejecutivo por parte del parlamento.

(Ver ANEXO IV: Informe sobre los procedimientos de control político: La Invitación a los Ministros para informar. Elaborado por el Dr. Jose Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República).

IX. Estación de Preguntas

El artículo 85° del Reglamento del Congreso señala que:

- Cada congresista puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes

- Las preguntas pueden ser respondidas en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros.

- Las preguntas se entregarán por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión. Serán remitidas al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión para que puedan organizar las respuestas.

- La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser leída en no más de un minuto. No pueden ser de interés personal ni de índole jurídica.

- El Consejo Directivo desestimará las preguntas que no cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento.

- El ministro debe responder en un máximo de 3 minutos. Después de los 3 minutos, el congresista puede repreguntar en 1 minuto y la respuesta en este caso, no puede exceder de 2 minutos.

- Las preguntas no respondidas son contestadas por escrito en un plazo no mayor de 4 días.

- El o los ministros no tienen la obligación de contestar las preguntas de los congresistas que no estén presentes en el Hemiciclo, salvo que sea con licencia.

El procedimiento actual no se cumple y la estación de preguntas no resulta un mecanismo de apoyo para el trabajo de los congresistas. Por otro lado, tampoco sirve para lograr un acercamiento útil y dinámico entre ministros y congresistas.

La limitación de la estación de preguntas a "una vez al mes" inutiliza el mecanismo, máxime cuando el Reglamento establece que las preguntas no respondidas deben ser respondidas por escrito. Esto último puede generar confusión entre respuestas a pedidos de informes y respuestas a preguntas no respondidas en la estación. Debería establecerse en todo caso que las respuestas a las preguntas formuladas via este mecanismo no deberán exceder de una carilla. Sin embargo, el procedimiento podría ser re estructurado de modo que sirva como verdadero mecanismo de control y para ello podría establecerse que las preguntas sirvan para hacer un seguimiento al plan de gobierno que presentan los ministros al momento de la investidura o voto de confianza. Asimismo, podría relacionarse esto con el seguimiento y control del presupuesto que, como ya se dijo, debería guardar estrecha relación con el plan de gobierno presentado.

Pedro Planas sugiere que "La denominada estación de preguntas debe modificarse en pro de un auténtico sistema de preguntas orales, que habiliten la réplica inmediata. Una frecuencia adecuada sería realizar, como mínimo, dos "estaciones de preguntas" por semana (de dos horas cada una), a fin de concentrar las preguntas en algunos Ministros y rotarlos con mayor frecuencia."[3] Asimismo señala la necesidad de transcribir y publicar todas las preguntas, repreguntas y respuestas en un medio oficial del Congreso para conocimiento de la ciudadanía.

Por otro lado, señala el autor que "Debe establecerse un ágil sistema de preguntas orales a través de las comisiones, con preguntas que serían formuladas al Ministro respectivo, sólo por miembros de cada comisión, en forma tal que cada dos semanas, por ejemplo, exista una hora previa de la sesión de la Comisión destinada a que el Ministro del sector responda las preguntas con derecho a réplica y duplica. Las preguntas y respuestas serán

[3] Planas Silva, Pedro. Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina. Tomo III. Pg. 1049.

transcritas y publicadas. Si hay dos Ministros vinculados a la Comisión, se alternarán cada semana. Si algún miembro de otra Comisión desea formular alguna pregunta, la deberá canalizar a través de su grupo parlamentario."[4]

(Ver ANEXO V: La Estación de Preguntas en el Perú.. Elaborado por el Dr. Jose Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República).

Conclusiones

Habiéndose identificado cuáles son los mecanismos de control político existentes en el ordenamiento peruano, puede señalarse que:

1. Si bien éstos mecanismos están desarrollados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces, son aplicados siguiendo procedimientos que no se encuentran regulados pero que han sido validados por la práctica.

2. La "práctica" no ha llevado siempre a resultados positivos en cuanto a la aplicación de los procedimientos de control, generándose en algunos casos, procesos engorrosos que no logran la consecución de los fines previstos legalmente para cada mecanismo.

3. El contexto político en el que fue promulgada la Constitución de 1993 debe ser tomado en cuenta a la hora de examinar cada uno de estos mecanismos en la medida que es el propio marco constitucional el que muchas veces los ha desnaturalizado.

4. Es importante que la propuesta de reforma de la Constitución incluya algunas modificaciones en el área de control político porque ésta será finalmente el marco en base al cual se podrá modificar el Reglamento del Congreso.

5. El presente informe pretende, por un lado, servir como estudio base para la elaboración e implementación de una metodología de fortalecimiento de los mecanismos que requieran simplemente algunas pautas para alcanzar mejores resultados y, por otro lado, pretende también servir como herramienta base para la elaboración de propuestas de modificación de la regulación actual.

[4] Ibidem

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Procesos y Lineamientos para Fortalecer la Calidad del Trabajo de las Comisiones de Investigación del Congreso

James Wesberry

Lima, Abril del 2003

Procesos y Lineamientos Metodológicos Para Fortalecer la Calidad del Trabajo de las Comisiones de Investigación del Congreso

Introducción:

El propósito del presente estudio es discutir y comparar las necesidades y posibles enfoques de metodologías, procesos, lineamientos y otras medidas que podrían ser empleadas para fortalecer la calidad del trabajo de las comisiones y subcomisiones que llevan a cabo investigaciones de actos delictivos contra posibles infractores y que podrían extenderse a otras clases de investigaciones.

Este documento ha sido elaborado por el consultor Sr. James P. Wesberry, Jr., a pedido de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) que viene desarrollando un Programa de Fortalecimiento del Poder Legislativo, auspiciado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).[1]

Antecedentes:

En la Constitución de 1993 se han implementado mecanismos de control político tales como la investigación sobre asuntos de interés publico y la fiscalización sobre el uso y disposición de los recursos del Estado con la finalidad de proteger dichos bienes y recursos de posibles actos ilícitos y, en todo caso, sancionar a los culpables de dichos actos.[2]

Según el Reglamento del Congreso, hay cuatro mecanismos disponibles para llevar a cabo investigaciones sobre "cualquier asunto de interés público"[3]:

---

[1] Wesberry actualmente es Director del Proyecto ATLATL – México, un proyecto de la USAID en dicho país dedicado a la lucha contra la corrupción (ver www.atlatl.com.mx). Anteriormente dirigió el Proyecto AAA, un proyecto hemisférico similar (ver www.respondanet.com). Wesberry es un Examinador Certificado de Fraude, Contador Publico Certificado, Auditor Interno Certificado y Auditor Certificado de Servicios Financieros con mas de 50 años de experiencia que incluye extensiva experiencia en el Perú y otros países de las Amétricas. Fue elegido tres veces al Senado Estatal del Estado de Georgia donde fue autor del primer Código de Ética del Servidor Público y otra legislación similar. Ha desempeñado cargos ejecutivos en la OEA, el Banco Mundial, la USAID, la Contraloría General de los Estados Unidos, las firmas consultoras Price Waterhouse y Casals y Asociados y el Instituto de Administración Publica de Nueva York.

[2] Los mecanismos o procedimientos de control político reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano son: Investidura del Consejo de Ministros, Interpelación, Voto de Censura, Acusación Constitucional o Antejuicio Político, Comisiones y Subcomisiones de Investigación, Comisión de Fiscalización y Contraloría, Revisión de Actos Legislativos del Ejecutivo, Control de Presupuesto, Pedidos de Informes, Invitación de Informar, y Estación de Preguntas.

[3] Constitución Política, Art. 97, Reglamento del Congreso, Art. 88.

- Comisiones de Investigación establecidas por el Congreso con objetivos específicos y de carácter temporal.[4] (comisiones *ad-hoc*)
- Subcomisiones de las Comisiones Ordinarias, igualmente establecidas con objetivos específicos y de carácter temporal para investigar asuntos dentro de la esfera de competencia de la Comisión Ordinaria[5].
- La Comisión de Fiscalización y Contraloría[3y6] que es una comisión ordinaria del Congreso que tiene como principal función la fiscalización del estado ya sea a través de la propia comisión o de las subcomisiones que se establezcan.[7]
- La Comisión Permanente y subcomisiones de la misma, especialmente las establecidas para atender los casos de acusaciones constitucionales.[8]

Al perseguir propósitos constitucionales, el empleo de esos mecanismos por parte de diversos grupos y personas, requiere de una armonización y ordenamiento cuidadosos de modo que pueda asegurarse que el producto de la investigación resultará útil y que sus procesos así como los costos que éstos impliquen no sean engorrosos, duplicados ni dañinos frente a posibles acciones posteriores ante el Poder Judicial.

Cuestiones de interés público:

No se define ni limita la frase "cualquier asunto de interés público"[9] en las disposiciones vigentes. Sin embargo, dado el amplio alcance de responsabilidades asignadas al Congreso, por ejemplo de "velar por el respeto de la Constitución y de las leyes" y de "hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"[10] es factible asumir que se confiere discreción ilimitada al Congreso y a sus comisiones para decidir que materia o hecho es de interés publico.

El problema en la mayoría de los congresos es que siempre hay más asuntos de interés público que tiempo y recursos para investigarlos. En ese sentido, para la mejor utilización de los recursos del propio Congreso se debe considerar la magnitud e importancia relativa del asunto que incentiva la realización de una nueva investigación. Así, antes de iniciar una nueva investigación deben tenerse en cuenta las siguientes alternativas:

1. Archivar el asunto sin ninguna acción;

---

[4] Reglamentadas por Art.88 del Reglamento del Congreso con 11 incisos.
[5] No reglamentadas específicamente, pero aparentemente sujetos también al Art. 88.
[6] Constitución Política, Art. 35 a) 14.
[7] La nueva Comisión de Ética Parlamentaria al llevar su función de procesar las denuncias sobre infracciones del Código de Ética Parlamentaria también podría necesitar conducir investigaciones.
[8] Constitución Política, Arts. 99 y 100, Reglamento del Congreso, Art. 89.
[9] Constitución Política, Art. 97, Reglamento del Congreso, Art. 88.
[10] Constitution Politica, Art. 102 4.

2. Referir el asunto a otra entidad pública apropiada para realizar la investigación y, finalmente, sino se ha optado por 1 ni 2;
3. Iniciar una investigación.

En general hay dos categorías de investigaciones sobre asuntos de interés público:

a). Investigaciones Genéricas de asuntos de muy amplio alcance o efecto (por ejemplo una investigación de alternativas para asegurar que el Seguro Social esté adecuadamente financiando durante el resto del siglo actual o una investigación sobre los problemas de crecientes actos criminales asociados con el aumento del uso de las drogas en la sociedad).

b). Investigaciones Específicas de casos particulares o específicos (por ejemplo una investigación de la causa del aumento de una enfermedad o plaga, o una investigación sobre un delito dentro de una entidad u obra publica específica o por parte de una persona o grupo específico.)

En muchos países las investigaciones genéricas son encargadas a una comisión nombrada por el Congreso[11] conformada por personas muy destacadas, conocidas por el pueblo y con alto grado de credibilidad en el área del asunto a ser estudiado. En los países de habla inglesa dichas comisiones se denominan "*blue ribbon*" (jerga que significa personas de alta estima, sabiduría y honradez).[12]

Para las investigaciones especificas que no se delegan a otras entidades públicas (generalmente las más importantes) muchos países, al igual que el Perú, utilizan comisiones del Congreso. Sin embargo, la formación de las mismas mucho dependerá de la tradición política del país en tener un Congreso independiente del Ejecutivo. Muchos países de Latinoamérica no han tenido Congresos que gocen de un poder político que se aproxime siquiera al de Poder Ejecutivo. Por lo tanto, no han intentado tampoco embarcarse en investigaciones que podrían desagradar al Ejecutivo. En esa medida, debemos reconocer que no tenemos mucha experiencia en la región sobre el uso de comisiones del Congreso para llevar a cabo investigaciones.

En los países de herencia cívico-legal británica hay mucho mas experiencia tanto con comisiones permanentes como las flamantes y temibles "Public Accounts Comittees" (equivalentes a las Comisiones de Fiscalización, pero

---

[11] O conjuntamente por el Congreso y el Ejecutivo con cada una designando un número determinado de los miembros.

[12] En Puerto Rico se estableció una "Blue Ribbon Commission" para investigar denuncias de grandes escándalos de corrupción en el gobierno de la anterior administración. En Ecuador se han establecido en la Constitución y con su propia ley orgánica la Comisión Cívica Contra la Corrupción (CCCC) compuesta de siete miembros designados por siete segmentos identificados de la sociedad civil. La comisión de Puerto Rico fue disuelta una vez que terminó sus investigaciones, la de Ecuador es permanente y auto-renovable por el sector civil.

estas suelen ser menos agresivas) como con comités y subcomités para investigaciones especificas. Muchos de estos mantienen su propia planta de personal permanente especializado en la investigación.[13]

Cuando se inicia el proceso de investigación:

Se inicia el proceso de investigación por parte del Congreso con el establecimiento formal de una Comisión de Investigación o de una subcomisión por parte de una Comisión Ordinaria de la Comisión Permanente. En algunos casos otras entidades podrían haber llevado a cabo investigaciones sobre la misma materia, sin embargo, la investigación por parte del Congreso no se inicia hasta que el mismo Congreso sea quien decida intervenir en el asunto. Por otro lado, un proceso de investigación no terminado o, en todo caso, su ampliación, podría pasar de una Comisión o Subcomisión a otra de acuerdo al criterio del Congreso y las necesidades del caso.

Metodología y Proceso de desarrollo de la investigación de delitos:

Los procedimientos de investigación y de acusación constitucional están establecidos detalladamente en el Reglamento del Congreso.[14] Este contiene un marco normativo global adecuado para las investigaciones legislativas por lo tanto no se sugieren modificaciones en este sentido, ni serán citados aquí.

Por otro lado es muy importante distinguir que la investigación de delitos, a diferencia de otras clases de investigaciones de "cualquier asunto de interés público",[15] demanda mucha atención en cuanto a su metodología, planificación, proceso de ejecución, etc., precisamente por su grado de importancia al país, por su probable alto grado de publicidad, la imperativa necesidad de proteger la reputación de las personas, los derechos civiles y a veces la vida misma del inocente mientras se investiga la posible culpabilidad y los posibles procesos judiciales que posteriormente se podrían derivar del proceso investigativo del Congreso.

De manera referencial debe señalarse que en algunos de los países mas desarrollados se esta definiendo una nueva profesión de investigadores de infracciones legales tanto en el Sector Privado como en el Sector Público. Comúnmente son denominados inspectores, investigadores o examinadores de fraude, crimen o delito. Además de médicos forenses, relativamente bien conocidos, ya hay auditores forenses y especialistas en la informática

---

[13] En los Estados Unidos de Norteamerica tanto las comisiones de ética de ambas cámaras, como las comisiones y subcomisiones investigadoras mantienen su propio personal de investigación.
[14] Reglamento del Congreso, Arts. 88 y 89.
[15] Constitución Política, Art. 97, Reglamento del Congreso, Art. 88.

forense.[16] El rápido crecimiento de estas nuevas disciplinas en las dos últimas décadas se debe en parte, a los grandes saltos tecnológicos logrados, pero aun más, al creciente ambiente de inmoralidad y desprecio de los derechos del otro que ha resultado en un maremoto de "delitos de cuello blanco" contra los negocios y los gobiernos. Dichos delitos han variados desde los escándalos bancarios y financieros de las últimas décadas del Siglo XX, hasta los escándalos contables y de las empresas de comunicaciones, energía y los "dotcom"[17] de los primeros años del Siglo XXI.

En este siglo XXI, una metodología de investigación de delitos tiene que basarse en fundamentos y experiencias de personas profesionales y no en nombramientos *ad-hoc*. A continuación se presenta el esquema de una posible metodología que podría ser aplicada:

1. NATURALEZA/CONDICION: Determinar la condición o situación, sus características primordiales y grado de seriedad, y la magnitud o importancia de la infracción denunciada o alegada para asegurar que merece la atención a nivel parlamentario. (Si no merece tal atención debería referirse a otra entidad publica con facultades de investigación).
2. CRITERIOS: Identificar las disposiciones legales que rigen el acto o actos denunciados o alegados (ejm. las normas legales posiblemente infringidas).
3. COMPLEJIDAD: Evaluar el grado de extensión y sofisticación de la posible infracción (ejm. se extiende al exterior, involucra cuentas bancarias en otras jurisdicciones, involucra muchas personas, entidades, países) etc.
4. COORDINACIÓN: Discutir la decisión de iniciar la investigación con otras instituciones competentes tales como el Ministerio Público y la Contraloría General para determinar si ya se han hecho investigaciones sobre lo mismo, si hay información pertinente, si hay planes de investigación, etc.
5. ENFOQUE: Identificar y describir la metodología de investigación específica a emplear y establecer prioridades con relación a los pasos iniciales para conducir la investigación.
6. TECNICAS: Determinar las prácticas de investigación que mejor podrían utilizarse para producir la evidencia forense con la calidad necesaria.
7. RECURSOS: Estimar los elementos humanos, financieros y materiales requeridos para conducir la investigación:
8. PLANIFICACION: Elaborar un Plan de Investigación (a ser discutido mas adelante).

---

[16] El termino "forense" aplicado como adjetivo a una profesión o actividad conlleva el significativo de que sus conclusiones se basan sobre las reglas de evidencia jurídica admisible ante los tribunales en vez de las reglas de evidencia quizás menos estrictas del ejercicio ordinario de la profesión o actividad.

[17] Por su vinculación con actividades relacionadas con el Internet por empresas cuya dirección electrónica termina con ".com".

9. CAUSAS: Identificar las probables causas principales de la infracción incluso las causas subyacentes no inmediatamente obvias (Normalmente no hay una sola causa, sino varias causas interactivas algunas de las cuales podrían ser debilidades para las cuales acciones correctivas podrían iniciarse sin esperar la terminación de la investigación. La identificación de las causas es inherente a la formulación de las acciones correctivas para evitar desviaciones similares en el futuro).
10. EFECTOS: En la medida de lo posible, cuantificar los daños, montos perdidos o costos originados por la infracción.
11. INFORME: Determinar el formato a utilizarse para fines del informe final (a ser discutido mas adelante).
12. SEGUIMIENTO: Establecer un indicador de evaluación y un calendario de revisión del asunto en el futuro así como la evaluación de las acciones tomadas.

En las siguientes paginas se presentan lineamientos generales de investigación que sirven para asegurar su consistencia, calidad técnica, grado profesional y credibilidad ante la población.

Elaboración del Plan de Investigación:

Debido a la naturaleza y variedad de las diferentes infracciones no es posible elaborar un plan definitivo de actividades y procedimientos. La manera en que se va desarrollando la evidencia afecta cada futuro paso de la labor. Sin embargo, vale la pena tomar un mínimo de tiempo para desarrollar un plan tentativo de las actividades que se consideren necesarias y establecer prioridades entre los distintos pasos de manera lógica. Es importante asegurar que cada posible fuente de evidencia sea valorada de manera oportuna y, que periódicamente se evalué el progreso y determine si se debe o no continuar con la investigación.

Lineamiento #1 – Planificación
Para cada caso investigado establezca prioridades y objetivos específicos dentro de un plan flexible que asegure la ejecución de cada tarea de manera eficiente y efectiva. Según se desenvuelva el caso, ajuste o modifique el plan en base a la situación y el sentido común.

El Plan de Investigación es solamente una guía general, no un mapa geográficamente inamovible. Tiene que ser cambiado considerablemente en la mayoría de las investigaciones de acuerdo a los acontecimientos descubiertos y el tipo y calidad de la evidencia desarrollada. El Plan debería cubrir en lo posible todos los elementos, del 1 al 12, enumerados en la sección anterior.

Requisitos mínimos de personal de investigación delictiva:

No hay requisitos establecidos para los asesores u otro personal que apoye al Congreso en los procesos de investigación. Generalmente se trata de personal nombrado de manera *ad-hoc,* contratado por el tiempo necesario para la investigación del asunto específico identificado. Este personal colabora con los asesores de los congresistas, sin embargo, lo relevante es precisar que no hay personal permanente del Congreso, ni entre los asesores de las comisiones que se especialice en temas de investigación de delitos o fraudes.

El personal *ad-hoc* contratado generalmente esta constituido por abogados. Debería velarse por contar con personal especializado de otras disciplinas cuando la investigación lo requiera. El personal con el que cuenta actualmente el Congreso, no está sujeto a ninguna forma de procedimiento de:

- Selección en base a una ética particular, experiencia, pericia o capacidad técnica para la tarea;
- Orientación, capacitación o preparación específica para su servicio en un cargo de tal responsabilidad para el Congreso;
- Formal adherencia un Código de Ética de Trabajo Parlamentaria, ni a la consulta, supervisión o sanción de la nueva Comisión de Ética Parlamentaria.

En teoría el Congreso, sus comisiones y subcomisiones, podrían solicitar personal destacado de la Fiscalía, Contraloría u otra entidad pública para apoyar el cumplimiento de sus funciones; estos pueden ser peritos o servidores públicos muy experimentados. Sin embargo, aparentemente no existe un cuerpo permanente de investigadores de delitos o fraudes que este sujeto a capacitación continua en nuevas tecnologías y prácticas en ninguna entidad pública.

Hace falta en todo el Sector Público una unidad independiente y profesional capaz de conducir investigaciones en los casos en los que se observan indicios suficientes de delito y/o corrupción. Una unidad así, podría apoyar al Congreso cuando fuera necesario, ya que sería difícil justificar el costo de tal unidad con carácter permanente dentro del propio Congreso. La ubicación exacta de tal unidad dentro del sector público sería una decisión difícil.

De todos modos, en la medida de lo posible, el personal encargado de las investigaciones debería estar compuesto de profesionales destacados en cada una de las especialidades requeridas con alto grado de conocimiento técnico y experiencia dentro de su campo, y deberían ser empleados a tiempo completo, con adecuada remuneración, plan de carrera y capacitación continua especializada para poder mantenerse al día en un mundo en el que la tecnología y la práctica evolucionan rápidamente.

Lineamiento #2 – Personal
Para cada caso investigado seleccione personal encargado de conducir la investigación,. Este personal deberá, en su conjunto, poseer la capacidad técnica y profesional para llevar a cabo la tarea encomendada.

Las investigaciones varían enormemente, de un asunto de interés público a otro, según su naturaleza, complejidad administrativa y técnica, duración, valor, número de individuos involucrados, etc. Hoy en día una investigación puede comprender programas y actividades que cruzan los sectores y los niveles de gobierno; que busquen determinar actos cometidos o la falta de acción cuando era debida; que persigan actos delictivos sencillos y claros o actos muy complicados y difíciles de entender; que involucren transacciones financieras y contractuales normales o que sean extremadamente sofisticadas; que se refieren a actos únicamente dentro del país, o que crucen varias fronteras tanto física como electrónicamente.

En el Siglo XXI la investigación requiere una amplia gama de conocimientos y habilidades necesarias para llevar a cabo diversas clases de tareas dentro de la propia investigación, y esta gama de tareas es más amplia de lo que normalmente una sola persona puede manejar. Consecuentemente es necesario un equipo de expertos investigadores trabajando con criterios comunes dentro de áreas de conocimiento y tecnología complementarias para lograr su objetivo principal.

Una vez decidido el dónde ubicar la unidad especializada en investigación, es necesario que se establezcan los criterios de captación y selección de los candidatos. Factores tradicionales tales como educación, experiencia, carácter, edad, y capacidad física tienen que complementarse con factores de iniciativa tales como: actitud inquisitiva, personalidad autoritaria y habilidades comunicativas. Además, es necesario establecer un programa de orientación inicial y de desarrollo continuo de conocimientos, habilidades, y nuevas tecnologías.

Algunos requisitos básicos son:

- **Título universitario** en una disciplina afín a la que desempeñaría en la investigación; estudios de postgrado también son deseables sobre todo en áreas altamente técnicas como la informática, la medicina, las diversas ramas de la ciencia, etc., habilidad lingüística es útil para mantenerse al día por medio de publicaciones y cursos internacionales.
- **Experiencia directa** en las actividades a ser investigadas y en la propia actividad de investigación es esencial. La experiencia práctica en diversas situaciones es a menudo el mejor maestro. En áreas altamente técnicas es indispensable.

- **Integridad personal** es una característica necesaria del investigador que tiene gran importancia debido a la necesidad de lograr y mantener credibilidad ante los órganos públicos, los tribunales (cuando es llamado a informar) y el pueblo en general. Los investigadores tienen que ganar y mantener el respecto y confianza de los ciudadanos (con independencia del partido o posición política) a través de su propia integridad y conducta en toda actividad pública y privada. Debido al alto grado de sensibilidad de las labores de investigación el personal tiene que poseer carácter, reputación intachable, fidelidad a su cometido y comportamiento ético. En general, los investigadores deberían ser a su vez investigados antes de su designación para asegurar estas características.
- **Conocimientos y habilidades especiales** son necesarios debido a la naturaleza sensitiva de la labor de investigación. Algunos de tales conocimientos y habilidades necesarios para un buen investigador son los siguientes:
    - Un conocimiento de las teorías, principios, prácticas y técnicas de la investigación de delitos y el entrenamiento, la capacidad, la habilidad y la experiencia para aplicar dicho conocimiento al tipo de investigación que se conduce.
    - Un conocimiento del Sector Publico, su organización, funcionamiento, actividades, y, cuando apropiado, su interrelación con el Sector Privado.
    - Un conocimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas pertinentes, referidas a actividades delictivas, procedimientos judiciales y evidencia.
    - La capacidad de aplicar tino, iniciativa e ingenuidad; capacidad de autosuficiencia y buen juicio al recolectar y analizar los hechos, evidencias y otros datos pertinentes; aplicar razonamiento deductivo sólido y elaborar informes verbales y por escrito.
    - Las habilidades necesarias para conducir la investigación son adquiridas por medio de capacitación formal y en el servicio tales como:
        - Pericia en la obtención de información de personas.
        - Capacidad de analizar y evaluar los hechos; efectuar compariciones y observaciones significativas; y formular recomendaciones constructivas.
        - Capacidad de formular y exponer resúmenes claros, breves y veraces sobre los resultados de la investigación, tanto verbales y por escrito.
        - Capacidad de elaborar y obtener declaraciones juradas firmadas.

- **Capacidad básica en investigaciones** adquirida por medio de cursos formales de preparación que incluya temas tales como:
    - Planificaron de la investigación
    - Técnicas de entrevista

- Fuentes de información
- Recolección, análisis y retención de evidencia
- Reglas de la evidencia
- Declaraciones verbales y por escritos
- Técnicas especializadas de investigación
- Derecho Constitucional, Parlamentario y Administrativo
- Redacción de informes
- Presentación de testimonios ante los tribunales
- Obtención y uso de ordenes judiciales
- Procedimientos judiciales
- Requisitos de confidencialidad
- Uso de armas

- **Desarrollo profesional continuo** permite la actualización en asuntos de derecho, practicas modernas y avances tecnológicas. Los investigadores, como todo profesional hoy en día, requieren un proceso continuo de desarrollo en su carrera.

Lineamiento #3 – Independencia
El personal responsable de la conducción de la investigación tiene que estar libre de impedimentos (gozar de plena independencia), tanto respecto de los propios hechos como de opiniones de tercero, y deberá mantener esta actitud de independencia a lo largo de toda la investigación.

Las unidades de investigación tanto como los investigadores mismos son considerados responsables de mantener su independencia de tal manera que los juicios aplicados al obtener evidencia, efectuar entrevistas, y formular conclusiones y recomendaciones sean objetivos, aun mas, ante los ojos de terceros. Debe tenerse en cuenta que la ubicación organizativa de una unidad de investigación podría tener un impacto sobre su grado de independencia.

El investigador tiene que evitar cualquier impedimento a su libertad para investigar ya sea éste de naturaleza particular o personal tanto como de naturaleza externa.

Impedimentos particulares o personales típicos son:

- Relaciones oficiales, profesionales, personales o financieras que podrían tener un efecto sobre el alcance de la labor, limitar la divulgación de información o debilitar la labor investigativa de alguna manera.
- Opiniones preconcebidas de individuos, grupos u organizaciones.

- Participación anterior, por parte del investigador, en la toma de decisiones, gerencia o dirección de una entidad sujeta a investigación.
- Prejuicios de toda clase inclusive aquellos resultantes de opiniones o actividades políticas o sociales o que resulten de trabajar en determinado grupo u organización, asi como guardar lealtad o amistad con el grupo y/o pertenecer al mismo.
- Interés financiero en una entidad o programa que se encuentre en algun proceso de investigación o trabajar en conjunto con un individuo que este bajo sospecha.

Impedimentos externos típicos incluyen:

- Interferencia por parte de personas ajenas en la conducta de la investigación.
- Restricciones de financiamiento o de recursos necesarios para llevar a cabo la labor de investigación.
- Interferencia indebida por parte de alguna autoridad que pueda vetar toda o parte de la investigación o influenciar el alcance o integridad de la misma, la metodología y conducta, a los sujetos a ser entrevistados, la evidencia a obtenerse y el contenido del informe sobre los resultados.
- Restricción o denegación de acceso a fuentes de información incluyendo personas, documentos y registros.

Lineamiento #4 – Esmero Profesional
Aplique el debido cuidado profesional en la conducción de la investigación y la comunicación de los resultados.

Se requiere un esfuerzo permanente para asegurar el alto y constante rendimiento profesional. Hay que conducir las investigaciones de manera diligente y completa tomando todo paso razonable para asegurar que todo lo pertinente haya sido considerado y examinado. A su vez, la investigación tiene que mantener el debido respeto de los derechos y la privacidad de las personas entrevistadas o investigadas.

Las técnicas de investigación aplicadas deberían ser apropiadas a las circunstancias y estar de acuerdo con los objetivos de la investigación.

Las investigaciones deben efectuarse de manera imparcial, sin prejuicios y con la perseverancia necesaria para conocer todos los hechos pertinentes y significativos, de manera que se pueda llegar a conclusiones sobre los alegatos o asuntos investigados.

Los resultados de la investigación deberían ser apoyados con documentación adecuada; ésta debe ser mantenida en archivos debidamente protegidos de posible acceso o divulgación indebida.

Ejecución de la Investigación

> ***Lineamiento #5 – Ejecución de la Investigación***
> *Conduzca la investigación de manera oportuna, eficiente, completa y de acuerdo a ley.*

El investigador es responsable de reunir únicamente los hechos, no chismes, rumores u opiniones particulares sin sustento, ni prejuicios que podrían afectar sus labores. Tiene el deber de recibir y evaluar evidencia exculpatoria al igual que la evidencia de posible culpabilidad.

Algunas de las técnicas de investigación incluyen:

- Entrevistas a denunciantes, testigos, victimas y sospechosos.
- Revisiones de registros de personal, contratos, transacciones financieras, etc.
- Obtención de evidencia forense.
- Observación y monitoreo sobre procesos o personas potencialmente involucradas.
- Uso de la tecnología de la informática.

Antes de iniciar una entrevista debe efectuarse la revisión de toda la información conocida. Al iniciarla, el investigador debería identificarse, asi como toda otra persona presente, y comunicar el propósito de la entrevista. Debe obtenerse información personal relevante de la persona entrevistada. Durante la entrevista es importante prestar atención a la manera en la que el entrevistado hace sus observaciones y expresa sus conocimientos respeto a las actividades, acciones o declaraciones de otros vinculados con el acontecimiento. El investigador debe solicitar documentos pertinentes o determinar su ubicación. Debe tomar notas y mantenerlas permanentemente durante la investigación. En la mayoría de los casos es preferible que dos investigadores estén presentes durante la entrevista. Si un testigo solicita confidencialidad debería considerarse tal posibilidad y documentar el asunto.

La búsqueda de evidencia debe llevarse a cabo de manera que todo el material pertinente pueda ser obtenido, que las pistas o indicios que llevan a determinada evidencia sean claramente determinadas y se identifique el origen de la misma. Asimismo, deberá determinarse cual ha sido el proceso o recorrido que ha tenido dicha evidencia desde que surgió y solo asi, con tales precauciones, la evidencia será aceptable o admisible. Debería verificarse la información y la evidencia a través de tantas fuentes de información confirmatorias como sea posible.

Estructura y contenido del Informe de la Comisión:

Los elementos más importantes de la metodología presentada anteriormente proveen una estructura lógica y concisa para el informe; esta estructura contiene:

- **La Condición** - la situación denunciada o encontrada
- **Los Criterios** - las disposiciones aplicables
- **Las Causas** – motivos de la infracción
- **El Efecto** - la magnitud del asunto (los daños cuantificados)

De los cuales se derivan:

- **Conclusiones** y
- **Recomendaciones**

Lineamiento #6 – Informe
Los informes cubrirán todo aspecto pertinente de la investigación de manera veraz, clara, completa, concisa, lógica, oportuna y objetiva.

Algunos aspectos a considerar respecto al informe son:

- Los hechos descritos deben llevar al lector hacia una fácil comprensión de lo comunicado incluyendo las disposiciones aplicables aparentemente violadas que motivaron la investigación.
- Deben seguirse ciertas pautas de buena redacción de informes asegurando:
  - Organización lógica
  - Veracidad
  - Integridad
  - Brevedad
  - Objetividad
  - Claridad
  - Equidad
  - Oportunidad de la presentación
- Deben identificarse claramente los hechos y asegurarse la documentación en los archivos de apoyo del informe.

A continuación se presenta el esquema del posible contenido de un informe de investigación:

Resumen Ejecutivo (no más de dos paginas)
Objetivos de la Investigación
Hipótesis de la Investigación
Metodología de la Investigación
Alcance de la Investigación
Caso(s) Investigados (un capítulo para cada caso)
- **Situación encontrada (condición)**
- **Disposiciones legales aplicables (criterios)**
- **Causas o motivos que llevaron a la infracción**
- **Efecto de la infracción**
- **Conclusiones**
- **Recomendaciones**

Requisitos de control de calidad en la conducción de una investigación:

Lineamiento #7 – Administración de la Información
Archiven los datos de la investigación de modo que pueda ser utilizada en futuras investigaciones como referencia, análisis y metodología.

Finalizadas las investigaciones, la capacidad de poder revisar parte de la documentación cuando resulte necesario es muy importante para la efectividad de la unidad de investigación y para quienes requieren datos de ella. Asimismo, un sistema eficiente de administración de la información es muy importante para obtener datos cuando resulte necesario asi como para la constitución de una memoria institucional. Tal información permitirá también analizar las tendencias y efectuar pronósticos, hasta cierto grado, de futuras necesidades de recursos de investigación.

Lineamiento #8 – Supervisión y Control de Calidad
Asegure que la labor de investigación este supervisada por un profesional debidamente experimentado durante su planificación, ejecución e informe.

La revisión por parte de un supervisor debería llevarse a cabo periódicamente durante el desenvolvimiento de un caso investigado. Esta revisión, por parte de una persona mas experimentada, es esencial para evitar errores humanos o lagunas de información que podrían dañar el caso y, peor aun, en casos publicitados, causar una sensación de decepción ante la población generando perdida de credibilidad.

La debida supervisión debe asegurar que la investigación está progresando de manera eficiente, efectiva, integral, y en cumplimiento de los requisitos legales.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Control Parlamentario

Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

Dr. César Landa

Lima, Marzo del 2003

Control Parlamentario

César Landa*

Sumario:
I.- Presentación. II.- Transición democrática. III.- Reforma constitucional. IV.- Estructura del Congreso. 1. Unicameralidad. 2. Estatuto del representante. 3. Función legislativa. 4. Función de control. 5. Disolución del Congreso. V. Control Parlamentario. 1.- Naturaleza. 2.- Instituciones de control. 2.1. Control preventivo. A. Voto de investidura. 2.2. Control funcional. A. Pedido de informes. B. Invitación a ministros. C. Estación de preguntas. D. Dación de cuenta: i. Decretos de urgencia. ii. Decretos legislativos. 2.3. Control represivo. A. Comisión investigadora. B. Antejuicio político. C. Interpelación ministerial. D. Censura, cuestión de confianza y dimisión. VI. Conclusión.

I. Presentación

El poder legislativo reside en el Congreso y tiene competencia para realizar tres funciones constitucionales: legislar, controlar y representar. Su origen se remonta a la baja Edad Media, cuando el parlamentarismo inglés institucionalizó la opinión pública del pueblo; a partir de entonces, el rey ya no podría establecer un impuesto sin convocar a la representación parlamentaria –*non taxation without representation*-. En ese sentido, con el establecimiento de los regímenes democráticos, los Parlamentos, durante el siglo XIX, se caracterizaron por ser los entes legisladores por excelencia del Estado de Derecho, en tanto eran sede de la soberanía popular. Sin embargo, durante el siglo XX el Poder Ejecutivo ha empezado a compartir la responsabilidad de ser también una fuente productora del Derecho. Motivo por el cual, la tarea del control y fiscalización política ha adquirido un rol protagónico en el quehacer parlamentario.

Por ello, en el presente informe se va a analizar los mecanismos de fiscalización y control políticos regulados en la Constitución Política de 1993 (en adelante CP) y en el Reglamento del Congreso (en adelante RC); pero, es necesario ubicarlos en el proceso democrático y el marco de la estructura básica del Congreso y del proceso de reforma democrática del Estado, que le otorgan sentido a la función de control parlamentario.

II. Transición democrática

Dada la crisis de legitimidad política que generó el inconstitucional proceso de re-reelección presidencial de Fujimori, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la sesión de Windsor -Canadá- en junio del 2000 sentó en el banquillo de los acusados al gobierno del ex Presidente Fujimori por violar los mandatos de defensa del sistema democrático de la Carta americana. En ese sentido, la OEA estableció en Lima, en julio del 2000, una Mesa de Diálogo donde representantes del gobierno, la oposición y de la sociedad civil, debían debatir sobre temas centrales para el fortalecimiento democrático: la reforma del sistema judicial, la reforma del sistema

* Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Agradezco la colaboración de Jorge León Vásquez.

electoral, la reforma del aparato militar y la restitución de los medios de comunicación a sus legítimos propietarios, básicamente.

Paradójicamente, no se incluyó la reforma democrática del Congreso, aunque sería en sede parlamentaria desde donde se realizaría el pacífico proceso de transición política, Así, en el mes de septiembre de ese año, en pleno proceso de diálogo, desdibujado debido a la falta de voluntad del gobierno de entonces para concertar con lealtad democrática, apareció un vídeo en los medios de comunicación social, donde Vladimiro Montesinos, hombre fuerte del régimen fujimorista, entregaba quince mil dólares al congresista de oposición Kouri para que pase a la bancada parlamentaria fujimorista, a fin de lograr la mayoría parlamentaria, que no obtuvo el gobierno mediante el sufragio ciudadano.

Con este vídeo se confirmó una verdad pública tanto del origen del transfuguismo de varios parlamentarios de la oposición hacia el oficialismo, como de la corrupción política con que se había desarrollado el proceso electoral, que quedó impune. Frente a esta situación, el Presidente Fujimori, en vez de destituir y mandar procesar a su asesor Montesinos y pedir que se levante la inmunidad parlamentaria del congresista Kouri, anunció su renuncia a terminar su mandato el 2005, disponiendo la convocatoria a elecciones no sólo presidenciales, sino también que arrastró a la ciertamente cuestionada representación parlamentaria.

Esta decisión política se tradujo en un acuerdo político entre el gobierno y la oposición en la Mesa de Diálogo de la OEA para que el Congreso reforme la Constitución. Dicha negociación no estuvo exenta de la presión gubernamental, para que se aprobase simultáneamente en el Congreso una ley de amnistía a los militares, ante eventuales procesos judiciales por delitos inclusive de narcotráfico. Pero, el chantaje político-militar no prosperó ante la agudización de la crisis política.

En consecuencia, el 5 de noviembre del 2000 entró en vigencia la Ley N.° 27365, mediante la cual se realizó la tercera reforma constitucional a la Constitución de 1993, que requería ser aprobada por dos legislaturas ordinarias con una mayoría calificada (Art. 206° CP). En efecto, la reforma se aprobó por los dos tercios de los congresistas en dos artificiales legislaturas ordinarias de la Cámara Única –entre fines de octubre e inicios de noviembre-, con el fin de permitir que los mandatos de cinco años del entonces Presidente Fujimori y de los parlamentarios, culminaran en julio del 2001, en vez de terminar en julio del 2005. Asimismo, se dispuso la prohibición de la reelección presidencial inmediata, salvo que dejara un período como mínimo.

Pero, la crisis política no se agotó sólo en la reforma constitucional aprobada por las bancadas parlamentarias, sino que estuvo acompañada de un conjunto de transformaciones políticas, como la censura parlamentaria de la Presidenta del Congreso Martha Hildebrandt dada la crisis de legitimidad de la mayoría parlamentaria y la elección de Valentín Paniagua -siendo representante de la bancada de la oposición- como nuevo Presidente del Congreso. Lo que expresó la coalición de las fuerzas parlamentarias de las minorías y sectores de la antigua mayoría parlamentaria.

Poco después, en noviembre del 2000, se profundiza la crisis de legitimidad del gobierno, cuando se produjo un hecho político sin precedentes: la salida del Presidente Fujimori del Perú para participar en Brunei en una conferencia internacional de economía de la región Asia-Pacífico; para luego, continuar viaje extraoficialmente al Japón, país desde el cual envió al Congreso su carta de renuncia a la Presidencia de la República, ante el desconcierto y desbande de sus ministros y congresistas, así como la indignación de sus opositores políticos y la opinión pública nacional.

Ante este acto de deslealtad política, el 22 de noviembre del 2000, el Congreso de la República, como sede del cambio político y democrático, nuevamente con los votos de las minorías y la mayoría parlamentaria, aprobó declarar la vacancia presidencial por causa de permanente incapacidad moral del Presidente Fujimori (Art. 113º-2 CP), rechazando su pedido de renuncia.

La declaración de la incapacidad moral de Fujimori tuvo como consecuencia constitucional inmediata su destitución como Presidente de la República; es decir, quedó vacante el cargo de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que asume el Presidente de la República, de conformidad con los artículos 110º y 118º-3 de la Constitución. Si bien, en el régimen constitucional peruano existen dos vicepresidentes de la República, para reemplazar sucesivamente al Presidente en caso de ausencia, suspensión o vacancia, éstos renunciaron previamente a la destitución presidencial dada la grave crisis moral en la que estaban directamente involucrados el Presidente y su asesor Vladimiro Montesinos.

Producida la vacancia presidencial, el representante Valentín Paniagua como Presidente del Congreso, asumió automáticamente el cargo provisorio como Presidente de la República, de conformidad con el artículo 115º de la Constitución. Si bien se debatió, acerca de los límites en el ejercicio excepcional de su nuevo cargo, lo cierto es que al haber pedido licencia de su función parlamentaria y haberse elegido *ad interin* a un nuevo Presidente del Congreso –el congresista Carlos Ferrero- Valentín Paniagua ejerció las competencias y facultades del cargo de la Presidencia de la República de pleno derecho, hasta el 28 de julio del 2001, en virtud a la interpretación que hizo la Ley N.° 27508.

Con motivo de las elecciones políticas generales del 8 de abril del 2001, el candidato Alejandro Toledo de Perú Posible resultó ganador de las elecciones frente a Alan García del Partido Aprista Peruano, pero en la segunda vuelta electoral. Conjuntamente con la elección de Toledo a la Presidencia de la República, también se renovó el Congreso Unicameral, quedando integrado por Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Frente Independiente Moralizador, Unidad Nacional, Unión por el Perú, Unidad Democrática Popular, Acción Popular, fundamentalmente; los mismos que han formado un bloque parlamentario de gobierno y oposición democrática.

El proceso de transición democrática colocó al Congreso, como sede constitucional de la representación política, en la instancia de articulación de los diferentes intereses democráticos orientados a sortear la crisis de manera pacífica. Ello fue posible, debido a que en la composición del Congreso se expresan instituciones democráticas fundamentales. Así, la representación parlamentaria expresa el pluralismo político, que en tanto tal, genera el debate entre las diferentes concepciones políticas; pero, además, la publicidad de los actos parlamentarias permitió que existiera transparencia del proceso de transición democrática.

Ello no hubiera sido posible, sin el rol que juegan los medios de comunicación libres, objetivos para informar a la opinión pública las graves decisiones parlamentarias que se tomaron. Remontando la falta de confianza en la institución parlamentaria, en la medida que la publicidad convirtió a la ciudadanía en partícipe del proceso democrático de cambio institucional. No obstante, los medios de comunicación y la opinión ciudadana no parecen revalorar el rol protagónico del Congreso en el proceso de democratización. Lo cierto es que este proceso puso en evidencia la necesidad de su reforma, para modernizar y democratizar las funciones parlamentarias.

III. Reforma constitucional

Como la necesidad de la reforma constitucional aparece cuando el principio político democrático entra en contradicción con el principio jurídico de supremacía constitucional existente, con motivo del restablecimiento del orden democrático, en julio del 2001, el Presidente Paniagua nombró una Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, con la finalidad de que realice estudios y propuestas para las posibles reformas a la Constitución de 1993, que pudiera llevar a cabo el próximo Gobierno. De esta manera, el Gobierno provisorio dejó analizadas las bases para una nueva legalidad constitucional, acorde con el proceso democrático de reconstrucción del Estado de Derecho[1].

El gobierno del Presidente Toledo asumió el compromiso de retornar al Estado democrático mediante la reforma constitucional. Al respecto, se inició con una reforma parcial a la Constitucional, a fin de restablecer la descentralización política, mediante la creación de gobiernos regionales. En efecto, siguiendo el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206° de la Constitución de 1993, el Congreso aprobó por mayoría absoluta de dos tercios en dos legislaturas ordinarias, la Ley N.° 27680 en marzo del 2001, reformando el Capítulo XIV del Título IV De la Descentralización. Posteriormente, dictó la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Bases de la Regionalización creando gobiernos regionales en cada departamento, donde en noviembre del 2002 se llevaron a cabo las elecciones a fin de que los pueblos del interior del país, eligieran directamente a sus autoridades regionales, conjuntamente con sus autoridades municipales,

De otro lado, en diciembre del 2001 el Congreso aprobó mediante Ley N.° 27600, la necesidad de reformar totalmente la Constitución, a fin de establecer un nuevo marco institucional acorde con la demanda política de consagrar un régimen democrático –no sólo formal- en la Constitución; tomando en consideración la constitución histórica, particularmente la Constitución de 1979. Asimismo, el Congreso de la República dispuso que la Comisión de Constitución, contara con la participación de un equipo de constitucionalistas, para elaborar el proyecto de reforma total de la Constitución, que sería puesto a debate nacional, para su posterior aprobación primero del Congreso y luego del pueblo a través de un referéndum.

El Congreso ha entendido que la reforma total de la Constitución radica en la necesidad de reforzar el sistema democrático constitucional; lo que supone tutelar los derechos fundamentales, asegurar el control y el balance entre los poderes del Estado y establecer una economía social de mercado al servicio de la persona humana. Para lo cual, la Comisión de Constitución aprobó el 5 de abril del 2002 un Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional[2], desarrollando las libertades personales, los derechos políticos y civiles y los derechos sociales, económicos y culturales, estableciendo las bases de una verdadera descentralización territorial del poder basada en la participación ciudadana, fortaleciendo los partidos políticos y fomentando los mecanismos de control a los posibles excesos autocráticos de las autoridades civiles y militares del Estado, así como, promoviendo la fiscalización de las mayorías políticas, sociales y económicas transitorias.

---

[1] Ministerio de Justicia, *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima, 2001, p. 109.

[2] Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución (Texto para el debate) 5 de abril de 2002*. Lima, 2002, p. 149.

Luego de la realización de diversos foros de debate constitucional en todo el país y haber recibido las observaciones y propuestas de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, la Comisión de Constitución conjuntamente con el Comité Asesor, llevó a cabo la revisión del documento constitucional, siendo aprobado el 11 de julio del 2002[3]. Con lo cual, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional quedó a disposición del Pleno del Congreso para su debate y aprobación parlamentaria; para luego ponerlo a la votación de la ciudadanía, a través del referéndum popular.

En ese sentido, el Congreso inició el debate constituyente en agosto del 2002. Hasta enero del 2003 ha aprobado el Título I: Derechos Fundamentales, Deberes Fundamentales y Procesos Constitucionales, así como el Título III: Régimen Económico. El debate constituyente se ha centrado, sobre todo, en cuestionar el proceso de reforma constitucional, antes que en el contenido de dicha reforma.

En ese marco, el Colegio de Abogados del Cuzco interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.° 27600; fundamentándose en que, para reformar totalmente la Constitución se debía convocar a una Asamblea Constituyente, en la medida que la reforma total de la Constitución no es una tarea propia del Congreso ordinario, sino hacer sólo una reforma parcial.

Al respecto, el Tribunal Constitucional desestimó la demanda debido a que la Constitución de 1993 no ha previsto la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; sino que ha establecido el mecanismo de la reforma a través de la aprobación con mayoría calificada y en dos legislaturas ordinarias o con la aprobación de los dos tercios de congresistas y posterior referéndum constitucional.

No obstante, la sentencia del Tribunal Constitucional[4] estableció que el Congreso se encuentra habilitado sólo para efectuar la reforma parcial de la Constitución, sometiéndola a referéndum constitucional; mientras que, si quisiera llevar a cabo una reforma total de la Constitución (Art. 32° CP) debería convocarse al poder constituyente, supuesto en el cual, el Congreso sólo podría elaborar un proyecto de Constitución que luego debe someter, necesariamente, a la voluntad popular.

Como la Constitución no es una obra acabada, sino que evoluciona de acuerdo con las fuerzas políticas, sociales y económicas, se puede señalar que el Proyecto de Reforma Constitucional es la expresión jurídica del programa democrático del actual momento histórico. Pero, la estabilidad jurídica, política y económica democráticas que el pueblo anhela establecer en el país, no debe significar inmovilismo o rigidez constitucional, sino que, por el contrario, la Constitución debe permanecer incompleta porque, si bien pretende encausar el proceso político, económico, social y cultural de la Nación, siempre debe estar abierta a incorporar los cambios históricos venideros y futuros.

En particular, la necesidad de los cambios democráticos y constitucionales en el Congreso, obedece al sentimiento de la ciudadana y de los partidos políticos de romper con un sistema parlamentario que pueda llegar a ser autocrático y corrupto, que se implementó durante la década pasada, bajo el régimen del ex Presidente Alberto Fujimori. Para ello, el pueblo debe ejercer su poder constituyente con patriotismo constitucional, es decir, mediante el ejercicio de los derechos a la

---

[3] Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*, Lima, 2002, pp. 173.

[4] Tribunal Constitucional del Perú, *Expediente N.° 014-2002-AI/TC*, del 21 de enero del 2003. Ver: www.tc.gob.pe.

participación política, acceso a la información, libertad de expresión, fiscalización mediante la revocatoria del mandato, rendición de cuentas y educación cívica, entre otros.

El Proyecto de Reforma Constitucional, por un aparte, en cuanto a la organización del Congreso, reincorpora el sistema bicameral, de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; se postula la renovación por mitad a los Diputados a mitad de período parlamentario, que es de cinco años. La elección de los diputados se desarrollaría en circunscripciones departamentales, mientras que los senadores serían elegidos en la circunscripción electoral nacional; asimismo, reincorpora los períodos de las legislaturas parlamentarias ordinarias.

Por otra parte, se faculta a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a las altas autoridades, premunidas del Antejuicio Político. Proceso político que retoma la naturaleza histórica de la misma, debido a que sólo se habilita a la Cámara de Senadores para que pueda levantar el fuero parlamentario del encausado, pudiendo suspenderlo de su función parlamentaria, a fin de que sea procesado judicialmente. Así, se eliminaría la potestad jurisdiccional otorgada al Congreso para inhabilitar o destituir a un representante, materia propia del Poder Judicial.

Estos acuerdos políticos básicos propios de un consenso parlamentario, se encuentran garantizados como parte del pacto constitucional, en el Proyecto de Reforma Constitucional. Por ello, la reforma constitucional del Congreso no sólo es *necesaria*, sino también es *realista* si utiliza imaginativamente los propios mecanismos de participación establecidos para la reforma constitucional, mediante el referéndum constitucional y, además, será *posible* si hay consenso político entre las bancadas parlamentarias sobre los contenidos de la reforma.

Pero, la reforma parlamentaria será válida si el Gobierno honra en dicha reforma la esperanza ciudadana depositada en las ánforas y actúa con responsabilidad pública, ya que será el pueblo quien se pronunciará finalmente en un referéndum popular sobre la validez o invalidez de una nueva Constitución y de su modelo parlamentario.

IV. Estructura del Congreso

La reforma política parte de conocer la estructura básica del Congreso, como preludio al análisis de la función de control parlamentario.

1. Unicameralidad

La Constitución de 1993 ha establecido que el poder legislativo reside en una Cámara Única. Sólo en las fugaces Constituciones de 1823 y 1867, el Perú optó por el sistema unicameral como ahora. Se aduce en su favor que el sistema bicameral -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- hace lenta y reiterativa las funciones de legislación y control parlamentarias, más aún cuando se requiere de decisiones legislativas y políticas urgentes, dada la situación de emergencia que vive el país. Pero, por otro lado, se aprecia que un sistema unicameral fácilmente deriva en una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso en el despotismo asambleario, si el partido de la mayoría en el Congreso es el mismo que el del Presidente de la República y su gabinete ministerial, es decir, no es la mejor garantía para afirmar la independencia y, sobre todo, el control entre los poderes.

El período de elección de los congresistas es de cinco años, coincidente con el mandato del Presidente de la República. El Congreso está integrado por ciento veinte

representantes (Art. 90° CP). Su renovación es total y al término del mandato; es decir, ordinariamente no hay renovación parcial, por tercios o mitades. Sin embargo, si el Presidente disolviese constitucionalmente el Congreso, la Constitución dispone que exista renovación parlamentaria total, al final del período de la dictadura constitucional que asume el Presidente de la República, que puede ser de hasta cuatro meses (Art. 134° CP). Realizadas las nuevas elecciones al Congreso, la Constitución no ha establecido límite alguno para evitar que el Presidente nuevamente disuelva el Congreso, potestad extraordinaria que es ejercida, por única vez, en el Derecho Constitucional Comparado.

La Constitución tampoco ha definido si la elección de los congresistas se realiza en función del distrito electoral único o por distritos electorales departamentales, provinciales o múltiples. En cuanto a la elección de los congresistas, tan sólo la Constitución ha señalado que para las elecciones políticas generales de 1995, es decir, para elegir a los primeros ciento veinte congresista, se debía realizar por distrito electoral nacional (Sétima Disposición Final y Transitoria de la Constitución). Lo cierto es que en el proceso democrático del año 2000-2001 se reconoció que las elecciones unicamerales se realicen por circunscripciones departamentales.

En cuanto a las competencias parlamentarias, el Congreso tiene atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de representación ciudadana. Sesiona, en legislaturas ordinarias y extraordinarias, según se desprende de los artículos 95°, 118°-6; 118°-7; 130° y 106° de la Constitución; sin embargo, se ha obviado garantizar en el texto constitucional el período de las *legislaturas ordinarias*. Las mismas que han sido reguladas en el Reglamento del Congreso (Art. 49° RC), donde se ha dispuesto que la primera va del 27 de julio al 15 de diciembre y la segunda va del 1 de marzo al 15 de junio.

En cambio sí se ha precisado (Art. 118°-6 CP) que la convocatoria a las *legislaturas extraordinarias* del Congreso la realiza el Presidente y en este caso debe firmar el decreto de convocatoria; eliminándose la posibilidad constitucional de que los propios congresistas sean quienes dispongan o soliciten reunirse en sesión extraordinaria, como poder público autónomo que es. Antes, la convocatoria de sesión extraordinaria, era solicitada por no menos de los dos tercios de los representantes y el Presidente de la República debía convocarla.

La práctica parlamentaria, con la Constitución de 1993, desde 1994 ha puesto en evidencia que los parlamentarios no han podido convocar o solicitar que se convoque a sesión extraordinaria; más aún, se introdujo una práctica de realizar "sesiones complementarias" del Congreso, por decisión de la mayoría parlamentaria, como una prolongación de las legislaturas ordinarias y ante la falta de convocatoria a legislaturas extraordinarias solicitadas por las minorías parlamentarias.

El Congreso cuenta con la Comisión Permanente, la integran los representantes de los grupos parlamentarios en proporción a su número de congresistas, en total no deberán ser más del veinticinco por ciento del número legal de miembros del Congreso, es decir, integrada por no más de treinta parlamentarios. Dicha Comisión tiene atribuciones específicas durante el período de sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso (Art. 101° CP). Así, acusa ante el Congreso a las altas autoridades del Estado que la Constitución especifica -Presidente de la República, congresistas, ministros, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos y al Contralor General de la República- por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta pasados cinco anos de dejado el cargo (Art. 99° CP). Asimismo, la Comisión Permanente puede, en receso del Congreso, aprobar los

créditos suplementarios y habilitaciones presupuestales que demande el Ejecutivo (Art. 101°-3 CP).

De otro lado, la Comisión Permanente está encargada del nombramiento del Contralor General, o la ratificación de altas magistraturas del estado: Presidente del Banco Central de Reserva, Superintendente de Banca y Seguros (Art. 101°-1 y 2 CP). Asimismo, esta Comisión puede ser habilitada, mediante la delegación de competencias legislativas del Congreso, para que legisle en las materias y plazos que especifique la ley habilitadora y con cargo a dar cuenta al Congreso (Art. 101°-4 CP).

La Comisión Permanente también se encarga de recibir los decretos de urgencia que haya expedido el Presidente de la República, durante el período de la disolución del Congreso. La Comisión debe examinar los decretos de urgencia y elevarlos al Congreso cuando éste se vuelva a instalar (Art. 135° CP).

El Congreso también cuenta con los grupos parlamentarios, que se forman con seis congresistas como mínimo, con el propósito de cumplir mejor las tareas parlamentarias de organización y funcionamiento del Congreso, entre las mayorías y minorías parlamentarias (Art. 94° CP y 37° RC).

2. Estatus del representante

Los *requisitos* para ser congresista son: ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos veinticinco años (Art. 90° CP). Lo cual indica que todas las personas que eligen no pueden ser elegidas. Asimismo, ciertas autoridades del Estado no pueden ser candidatos al Congreso, debido a las responsabilidades que desempeñan y siempre que no dejen el cargo seis meses antes de la elección, como los ministros, viceministros, Contralor General, prefecto, subprefecto, gobernador; también están *impedidos* de ser congresistas los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público y del Consejo Nacional de la Magistratura; el presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria y el Superintendente de Aduanas; los presidentes de los órganos descentralizados de gobierno, como los alcaldes, y; los miembros de las fuerzas armadas y policiales en servicio activo (Art. 91° CP).

La Constitución dispone que los congresistas deban ejercen su función a tiempo completo y a exclusividad, estando prohibidos de practicar cualquier profesión durante las horas de sesiones del Congreso; norma que no ha tenido vigencia alguna (Art. 92° segundo y tercer párrafo CP). Los congresistas también tienen incompatibilidades para ejercer otra función pública, salvo que sea el cargo de Ministro de Estado o de integrar comisiones internacionales con autorización del Congreso o ejercer la docencia; asimismo, es incompatible su cargo público con el de miembro del *staff* directivo de empresas que tiene contratos con el Estado. Los congresistas también tienen prohibido integrar los directorios de las empresas estatales, realizar gestiones particulares ante las oficinas de la Administración Pública y ejercer la defensa legal ante el Poder Judicial, salvo causa propia o de su cónyuge, entre otros.

El candidato al Congreso una vez que es electo representa a la Nación en su conjunto, ya no puede depender de las órdenes de su partido, movimiento político, ni de los propios electores que lo eligieron; porque representa a todo el país y no a una facción o grupos de interés de ella. Esto hace que no esté sujeto al <u>mandato imperativo</u>, por que si fuese así los electores o el partido al cual representa, podrían eventualmente destituirlo o cambiarlo, por distintas razones (Art. 93° CP).

Esto trae como consecuencia que, los parlamentarios que no cumplan con sus ofertas electorales quedarán impunes, hasta un nuevo proceso electoral o sanción disciplinaria de su organización, pero esto último no lleva a la destitución del cargo de congresista. En todo caso, las medidas disciplinarias que prevé el Reglamento del Congreso aluden a sanciones administrativas de suspensión hasta ciento veinte días, por razones distintas a la de falta de representatividad del congresista (Art. 95 *in fine* CP).

En el proceso político, la función de mediación parlamentaria adquiere toda su importancia, es decir, el deber del congresista de intervenir ejerciendo una función conciliatoria y de negociación frente a los conflictos sociales, no de carácter individual, que se presentan fuera del marco institucional o que no encuentran solución pacífica entre los mismos. Esto hace que los parlamentarios cumplan también una función mediadora entre la sociedad y el Estado. Como no existe norma escrita para la mediación parlamentaria, se acude a los mecanismos y procedimientos parlamentarios de presentación de un proyecto de ley -ahora factible de hacerlo directamente por los ciudadanos- (Art. 107° *in fine* CP), la creación de una comisión investigadora si se refiere a una grave denuncia o a la presentación de mociones del Orden del Día o de un Pedido con Acuerdo del Pleno para que el Congreso se dirija a la autoridad pública competente, recomendando atender tal demanda o resolver urgentemente tal conflicto. Estas prácticas no están exentas de ejercicios parlamentarios que van desde la negociación hasta la presión política.

Para el ejercicio de sus funciones, los congresistas cuentan con las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad y a la inmunidad parlamentaria. Estos privilegios protegen a los representantes, sobre todo, de las minorías parlamentarias de la persecución política; así, la *inviolabilidad* consiste en el derecho de los congresistas a no ser detenidos por autoridad o declararlos responsables por tribunal alguno, por las opiniones que vierten y actuaciones parlamentarias que realicen; en garantía del ejercicio autónomo de sus funciones de representación popular (Art. 93° segundo párrafo CP).

Por la *inmunidad*, los congresistas no pueden ser procesados ni presos, sin el previo antejuicio, por parte del Congreso o autorización de la Comisión Permanente o del Congreso, desde que son elegidos e incluso un mes después del término de su mandato, ya sea que cometa delitos de función o delitos comunes tipificados en la legislación. Si el delito es común y el congresista es detenido *in fraganti*, debe ser puesto en el término de veinticuatro a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, para que autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento correspondiente. En caso que se autorizase la detención y procesamiento ante el Poder Judicial, el Congreso deberá levantar el fuero parlamentario, con lo cual, el parlamentario tanto puede seguir ejerciendo su función política, como también ser procesado judicialmente (Art. 93° tercer párrafo CP).

En los casos de delitos de función es del caso precisar que son aquellos que se cometen básicamente al amparo de la inmunidad parlamentaria de la cual goza el representante, aun cuando ésta sólo se circunscribe al ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias, señaladas en la Constitución y el Reglamento del Congreso. En este supuesto, cabe el antejuicio político o acusación constitucional, que se lleva a cabo en el seno del Congreso, como se desarrolla más adelante; en este caso el congresista o alto funcionario puede ser suspendido en el ejercicio de sus funciones y, además, ser objeto de enjuiciamiento y sanción ante la Corte Suprema (Arts. 99° y 100° CP).

3. Atribuciones legislativas

La potestad legislativa del Congreso puede abordarse desde la teoría de los actos parlamentarios, entendidos como aquellos actos jurídicos del Congreso a través de los cuales expresa su voluntad política, en el marco de la Constitución Política, el Reglamento Parlamentario o los usos o prácticas parlamentarias, produciendo efectos en el ordenamiento jurídico o en el régimen político del país.

Así, las más importantes decisiones del Congreso son expresadas en leyes desarrollando así la función legislativa del Parlamento. Sin embargo, desde el punto de vista formal, el Congreso también aprueba resoluciones legislativas, para aprobar el Reglamento del Congreso, los tratados internacionales o acusar constitucionalmente. Estos actos parlamentarios tienen fuerza de ley y, los dos primeros, además, gozan de rango de ley.

Las leyes que dicte el Congreso no pueden hacer diferencias entre las personas, salvo que sean leyes especiales porque lo exige la naturaleza de las cosas (Art. 103° CP), como por ejemplo, el mayor pago de impuestos a la renta al Estado por parte de quienes mayores ingresos económicos obtienen. La ley sólo es aplicable a partir del día siguiente de su publicación y sus efectos rigen desde ese día, salvo disposición contraria de la propia norma para materia penal cuando es más favorable al reo (Arts. 103° y 109° CP); pero de una interpretación valorativa y sistemática de la Constitución, también, se puede aplicar la retroactividad benigna para el trabajador y el contribuyente (Arts. 26°-2 y 74° CP), tarea que puede completar el juez constitucional.

a. Íter legislativo

Tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas: los congresistas y el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros; los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgentes, tienen preferencia en el Congreso (Arts. 107° y 105° CP). También gozan del derecho de iniciativa en las materias que son propias de su competencia la Corte Suprema de Justicia -con el privilegio de la preferencia dado su carácter de urgente-, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, las municipalidades provinciales, los colegios profesionales y los ciudadanos en el número y forma que establece la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano Ley N.° 23600 y sus modificatorias (Arts. 107°, 159°-7, 162°, 178° CP). De modo que este derecho se amplía a nuevos órganos representativos y a los propios hombres y mujeres interesadas en el quehacer público. Las leyes de reforma constitucional pueden partir de la iniciativa de los congresistas, del Presidente de la República y del cero punto tres por ciento (0.3%) de firmas de la población electoral, comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones (Art. 206° CP).

La ley una vez aprobada por el Congreso unicameral es enviada al Presidente de la República para su promulgación, en el plazo de quince días. En caso contrario lo hace el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República tiene observaciones a la ley, las remite al Congreso en el término de los quince días. Reconsiderada la ley en el Congreso, el Presidente del Congreso la promulga, siempre que en contra de cada una de las observaciones del Poder Ejecutivo hayan votado más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (Art. 108° CP).

La Constitución de 1993 faculta que el Presidente si no promulga una ley, pueda observarla en parte o en todo y devolver al Congreso la autógrafa de la ley (Art.

108° CP). Es decir, que no puede mandar publicar y cumplir parcialmente una ley remitida por el Congreso, por cuanto va en contra de una técnica de cooperación, control y balance parlamentario. No obstante, el ex Presidente Fujimori hizo uso de la observación y promulgación parcial de la Ley de Presupuesto de 1991. Esta potestad es inconcebible de practicar sobre las leyes de reforma constitucional, por cuanto la observación presidencial no está permitida (Art. 206° CP).

b. Tipos de leyes

Se puede señalar que el Congreso aprueba leyes ordinarias, leyes orgánicas y leyes de reforma constitucional. Las leyes ordinarias se aprueban por mayoría simple y para todo asunto legislativo de interés del Congreso; salvo cuando se trate de leyes de reforma de la Constitución o de leyes orgánicas. Cabe señalar que la tramitación del proyecto de ley de reforma constitucional es particular, por que no sólo basta la votación de la mayoría del número legal de congresistas, sino también ser ratificada por referéndum popular o, de lo contrario, debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra legislatura ordinaria, por los dos tercios del número legal de congresistas (Art. 206° CP).

La Constitución define a las leyes orgánicas, como aquellas que regulan la estructura y el funcionamiento de las actividades del Estado previstas en la Constitución; así como, también, las otras materias cuya regulación por ley orgánica lo dispone la propia Constitución (Art. 106° CP). En tal sentido, son leyes orgánicas las normas relativas a la participación ciudadana (Art. 31° CP), conservación del medio ambiente y uso de los recursos naturales (Art. 66° CP), la Contraloría General (Art. 82° CP), el Banco Central de Reserva (Art. 84° CP), el Poder Judicial (Art. 143° CP), el Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 150° CP), la Defensoría del Pueblo (Art. 161° CP), las municipalidades (196° CP), las regiones (Art. 198° CP) y la regulación de las garantías constitucionales (Art. 200° CP).

En consecuencia, la Constitución reconoce diversas categorías y procedimientos o requisitos de aprobación de las leyes (ordinaria, orgánica y de reforma constitucional); pero no define si existe algún nivel de prelación entre las mismas, razón por la cual hay que aplicar la teoría de la fuerza de ley (activa y pasiva), así como también los principios de jerarquía (supremacía constitucional y supremacía de legalidad, Art. 51° CP), o los principios de competencia (competencias exclusivas, compartidas, concurrentes, etc., de los Arts. 56°, 57° o 192° CP, por ejemplo).

A estas tres fuentes del Derecho constitucional –ley de reforma constitucional, ley orgánica y ley ordinaria-, se deben añadir el Reglamento del Congreso y los decretos legislativos y los decretos de urgencia del Poder Ejecutivo, las resoluciones legislativas y tratados del Congreso y las sentencias del Tribunal Constitucional sobre acciones de inconstitucionalidad de las leyes, así como las ordenanzas municipales y las normas regionales de carácter general, en la medida que gozan de rango de ley (Art. 200°-4 CP).

La tarea legislativa, sin embargo, no queda exclusivamente en poder del Congreso, también éste puede delegar facultades legislativas a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo, para que emita decretos legislativos, sobre la materia y en el plazo que señala la ley autoritativa (Arts. 104° y 101°-4 CP). Los decretos legislativos están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación y vigencia a los requisitos de cualquier ley ordinaria; asimismo, el Presidente de la

República está obligado a dar cuenta al Congreso sobre el uso de la potestad legislativa que ha recibido (Art. 104° CP).

c. Reglamento del Congreso

El Congreso tiene la potestad soberana de dictar su propio Reglamento que tiene fuerza de ley (Art. 94° CP y Art. 1.° RC). El Reglamento del Congreso de la República fue aprobado por el Congreso Constituyente Democrático el 13 de mayo de 1995; en él se especifica la organización, funcionamiento, economía y administración del Congreso; en particular se desarrollan las atribuciones de la Comisión Permanente y de las demás comisiones -ordinarias, investigadoras o especiales-, asimismo se regula el rol de los grupos parlamentarios que se organizan en función de mínimo de seis congresistas, que representan a las organizaciones políticas que integran el Congreso, a fin de una mejor administración legislativa entre la mayoría y las minorías. Si el reglamento del Congreso violase algún mandato constitucional, por el fondo o por la forma, cabe interponer una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Art. 200°-4 CP).

Es del caso mencionar que en un sistema unicameral, ocupan un rol preponderante las comisiones ordinarias, por cuanto el trabajo legislativo y de control se concentra en estos órganos y ya no en los plenarios; de modo que, la regulación y la asignación de las potestades y recursos técnicos y económicos necesarios para las comisiones, en particular las ordinarias, se convierte en una necesidad imperiosa de regulación, pero que ha sido incorporada de manera relativa en el Reglamento del Congreso.

En el Reglamento también se consideran los procedimientos legislativos y de control modernos y simplificados –dejando atrás buena parte del procedimiento de acusación constitucional basado en la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1868-, así como de sesiones, votaciones y medidas disciplinarias, que garanticen el proceso de concierto entre la decisión de la mayoría y las opiniones de las minorías. Para tal efecto, los grupos parlamentarios y sus portavoces autorizados deben establecer acuerdos o pactos cara a cumplir sus funciones parlamentarias; ya sea que otorguen sólida mayoría al gobierno, adecuen el funcionamiento del Congreso a los requerimientos de la legislación básica de desarrollo constitucional y/o controlar la incompetencia, negligencia y corrupción en la Administración Pública y del Gobierno, así como también para orientar políticamente la solución de los urgentes problemas del país. Lo cual no obsta para que frente a los vacíos del Reglamento, la *práctica parlamentaria* del Congreso peruano hubiera sido considerada también en el propio Reglamento, como fuente del Derecho parlamentario.

4. Atribuciones de control

El Congreso también ejerce funciones de control, que será analizado más adelante, que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Primero, el control preventivo, se realiza cuando el Presidente del Consejo de Ministros con su equipo ministerial acude al Pleno del Congreso al asumir el cargo, para recibir un voto de confianza (Art. 130° CP).

Segundo, un control funcional, a través de los pedidos de informes y datos a los responsables de la política general del Estado; en esta perspectiva de control funcional, también se encuentran las invitaciones que los congresistas formulan a los ministros y otras autoridades para que informen sobre la política de su sector a una comisión parlamentaria o al pleno del Congreso (Arts. 97°, 129° y 131° CP). Asimismo, se puede considerar como control funcional a la dación de cuenta, que es el control rutinario al que está obligado realizar el Congreso, cada vez que el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones legiferantes, mediante la aprobación de tratados ejecutivos, la dación de decretos legislativos, la expedición de decretos de urgencia o la declaración de los estados de excepción (Arts. 57°, 104°, 118°-19 y, 137° CP).

Tercero, el control represivo, aquí se encuentra el antejuicio político, que es el procedimiento parlamentario mediante el cual las altas magistraturas del Estado son encausadas en vía de *impeachment* por el Congreso, por las infracciones a la Constitución y por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en ellas hasta por cinco años (Art. 99° CP). Si el Congreso encuentra responsabilidad política, puede suspender, inhabilitar o destituir al funcionario acusado o se le inhabilite para el ejercicio de la función pública hasta por diez años; sin perjuicio de que la resolución acusatoria del Congreso sea mérito suficiente, para que el Fiscal de la Nación denuncie ante la Corte Suprema y el vocal supremo penal abra instrucción, dentro de los términos de la acusación del Congreso. En caso que la sentencia de la Corte Suprema sea absolutoria el funcionario recobra todos sus derechos políticos. El acusado durante el proceso de acusación constitucional parlamentario tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente o ante el Pleno del Congreso. (Art. 100° CP).

Otra forma de control represivo es la interpelación, que es la típica función controladora al gobierno, que es eminentemente política. La interpelación es un derecho de las minorías, en este sentido, para su presentación se requiere de cuando menos el quince por ciento del número legal de congresistas y para su admisión a debate requiere el voto del tercio del número de congresistas. La interpelación consiste en la concurrencia obligatoria de los ministros al Congreso para responder a un pliego interpelatorio; de esta manera el Ministro o el Gabinete delibera su responsabilidad política (Art. 131° CP). Si la exposición y la absolución de las preguntas han sido insatisfactorias, un veinticinco por ciento de congresista puede solicitar el voto de censura, o también el ministro o el Presidente del Consejo de Ministros pueden solicitar un voto de confianza. Lo concluyente es la obligación de renunciar del ministro o del gabinete, según sea el caso, si el Congreso ha votado mayoritariamente por la censura o por la falta de confianza (Art. 132° CP).

Dentro de la función de control y fiscalización, también se debe ubicar el rol que desempeñan las comisiones investigadoras; éstas se forman para tratar materias de interés público; esta decisión es autónoma, es decir, es deliberada y resuelta por el propio Congreso. La Constitución establece la obligación de la comparecencia de las personas investigadas, así como la obligatoriedad de la entrega de informes, la exhibición de documentos que soliciten los congresistas, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, salvo que afecte la intimidad de la persona; es decir, que las comisiones investigadoras pueden hacer uso de los apremios que se utilizan en los procedimientos judiciales. Las conclusiones del dictamen final constituyen recomendaciones para la toma de decisiones del Congreso (Art. 97° CP).

5. Disolución del Congreso

En cuanto a los controles recíprocos del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1993, incorpora la potestad del Presidente de la República de clausurar el Congreso cuando

éste ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros (Art. 134° primer párrafo CP), en la medida que se ha producido una grave controversia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que pone en peligro la estabilidad política del país. El Presidente de la República con el decreto de clausura también convoca a nuevas elecciones parlamentarias dentro de los primeros cuatro meses a partir de la disolución de la Cámara Única (Art. 134° segundo párrafo CP).

La disolución no puede hacerse durante el último año del período presidencial, tampoco si el país esta bajo estado de sitio (Art. 134° tercer párrafo CP). Durante el receso del Congreso, la Comisión Permanente se reúne de pleno derecho, la que no puede ser disuelta (Art. 134° tercer párrafo CP). Durante esta etapa de dictadura constitucional, el Poder Ejecutivo es el que legisla mediante decretos de urgencia, dando cuenta de estos a la Comisión Permanente, quien los examina y los presenta oportunamente al nuevo Congreso para el control respectivo (Art. 135° CP). Si las elecciones no se llevasen a cabo, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho y cesa el gabinete; asimismo, el nuevo Congreso elegido extraordinariamente, sustituye al anterior, incluyendo a los integrantes de la Comisión Permanente y completa el período constitucional del Congreso disuelto (Art. 136° CP).

La disolución del Congreso es un típico instrumento de equilibrio en los regímenes parlamentarios, no de los regímenes políticos presidencialistas como el peruano; por cuanto, en esos sistemas existen parlamentos bicamerales con sólidos partidos políticos que aseguren el control del Poder Ejecutivo, siendo el Perú entonces un caso *sui generis*; por cuanto en el Derecho constitucional comparado, la representación soberana del parlamento no se extingue del todo con la disolución de la Cámara política. Es decir, las funciones de legislación y de control continúan en el Senado, aun cuando sea a un nivel ciertamente restringido, hasta la nueva elección de los representantes de la Cámara joven. En cambio, la Comisión Permanente peruana en caso de disolución del Congreso, hace las veces de un Senado pero que no legisla ni controla, es decir, no ejerce soberanía parlamentaria, no obstante su origen de elección popular (Art. 135° in fine CP).

V. Control parlamentario

La teoría democrática parte del supuesto teórico y práctico que la división del poder asegura el respeto a los derechos y libertades de las personas; es decir, que no se concentren las decisiones en un sólo poder y menos aún en una sola persona. En tal sentido, el equilibrio y el control entre los poderes resulta imprescindible para concebir una institucionalidad democrática.

De lo señalado, se desprende que la función contralora viene a constituir la actividad principal de los parlamentos modernos, más aún si el Poder Ejecutivo ejerce una importante función legiferante, a través de los distintos tipos de control políticos: control preventivo, control funcional y el control represivo.

1. Naturaleza

El poder de la autoridad si no es limitado tiende a la arbitrariedad; por eso LOEWENSTEIN señala que "el poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración". Dicha limitación y restricción permite el control y la responsabilidad en casos de excesos de la autoridad; de lo contrario "el poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente".

De modo que ante la arbitrariedad, la ineficiencia, la corrupción y la inmoralidad, surge la necesidad no sólo de establecer competencias claras a nivel constitucional, que permitan un control jurisdiccional de los actos normativos de las autoridades del Estado, sino también de garantizar mecanismos de control políticos al gobierno.

El control político del Congreso al Poder Ejecutivo es una función propia de la representación popular (Art. 102-2 CP). Pero el control no es una institución única o un acto parlamentario aislado, sino que es un proceso, donde pueden encontrarse dos etapas muy diferenciadas entre sí.

La primera dimensión del control es una *garantía parlamentaria*, en virtud de la cual el Pleno o las Comisiones, toman conocimiento del estado general de la nación y delibera en la formulación de la política general o sectorial, ejerciendo una influencia y obteniendo resultados, que son apropiados en un esquema de democracia parlamentaria.

La segunda dimensión del control es como *sanción parlamentaria* que surge como consecuencia de una evaluación de conjunto respecto de la actuación del Ejecutivo.

Sin embargo, en la Constitución de 1993, el control como garantía y como sanción aparece vinculado.

2. Instituciones de control

Los mecanismos de control parlamentario pueden ser agrupados en función del grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo; así, estas pueden desarrollarse de modo preventivo, funcional y represivo.

2.1. Control preventivo

Tiene por finalidad ejercer los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno.

A. Investidura parlamentaria

Se lleva a cabo a través de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros (PCM) y su gabinete al Pleno del Congreso, dentro de los 30 días de haber asumido el cargo, para exponer la política general de gobierno y las principales medidas -legislativas- que requiere su gestión, planteando para el efecto cuestión de confianza (Art. 130° CP). Esto supone que el Congreso delibera y vota dichas propuestas otorgando o negando confianza, lo que en un régimen parlamentario se denomina un *mandato de investidura* (Art. 133° CP).

La desaprobación produce la crisis total del gabinete y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros deben renunciar; en cuyo caso, el Presidente de la República está obligado a aceptarla en no más de 72 horas (Art. 132°, cuarto párrafo CP). El mandato de investidura en los regímenes parlamentarios se utiliza como un mandato de investidura *constructivo*, es decir, que no es suficiente el rechazo del gabinete, sino que simultáneamente proponen a otro jefe de gobierno y gabinete; en nuestro sistema político no se ha previsto esta institución.

Cuadro N.° 1
Investidura Parlamentaria

PERÍODO GUBERNAMENTAL	FECHA	GABINETE
Valentín Paniagua	11-12-2000	Pérez de Cuellar
Alejandro Toledo	23-08-2001	Dañino
Alejandro Toledo	09-08-2002	Solari
TOTAL		3

Fuente: Oficina de Dirección del Diario de Debates del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

2.2. Control funcional

Se caracteriza por desarrollar las actividades de fiscalización parlamentaria, orientadas a verificar o proteger los principios políticos y constitucionales, a través de los pedidos de informes, invitación a los ministros, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

A. Pedidos de informes

Los *pedidos de informes* y datos lo solicita cualquier congresista a los ministros, Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Contraloría General (CG), Banco Central de Reserva (BCR), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), a los gobiernos locales y demás instituciones que señale la ley. El pedido es por escrito, el incumplimiento a responder da lugar a responsabilidad de acuerdo a ley (Art. 96° CP). Los pedidos de informes son un mecanismo de seguimiento parlamentario de los asuntos públicos.

Al respecto, cabe señalar el pedido de informes no autoriza a requerir datos sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea de interés público o el Tribunal competente acceda a entregar lo solicitado. Asimismo, para evitar que éste pueda ser utilizado como favor político o, en perjuicio de los opositores, los Vicepresidentes del Congreso tienen la facultad de no firmar los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de las funciones parlamentarias.

Si bien el pedido es una competencia del representante a nivel personal, lo podrían formular también las Comisiones Ordinarias, de Investigación y Especiales, las que cumplen tareas de estudio y dictamen de los asuntos legislativos y fiscalizadores, lo que supone que hagan un seguimiento de las políticas sectoriales que estén bajo su ámbito.

Sin embargo, el alto grado de discrecionalidad del representante para formular sus pedidos de informes, se ve compensada con la discrecionalidad de los Vicepresidentes para autorizarlas (Art. 87° RC). Lo cual lleva a que el manejo de los pedidos y de su remisión, en cuanto a su naturaleza y alcances no tengan límites definidos y, en consecuencia, que en determinados casos se haga un uso excesivo del mismo, generando una sobrecarga administrativa a las autoridades de las entidades públicas.

Cuadro N.° 2
Pedidos de Informes

PERÍODO LEGISLATIVO	PEDIDOS FORMULADOS	PEDIDOS CON RESPUESTA	PEDIDOS SIN RESPUESTA
27-07-2001 al 26-07-2002	10,882	5,464	5,418
27-07-2002 al 04-03-2003	3,375	957	2,418
TOTAL	**14,257**	**6,421**	**7,836**

Fuente. Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.
Elaboración. César Landa.

No obstante, como instrumento de control político, en las solicitudes de información realizadas por los Congresistas, deben concurrir necesariamente tres presupuestos que habiliten válidamente dichos pedidos: deben ser *fundamentados*, *precisos* y de *interés público* (Art. 87 RC).

Que los pedidos de informes tienen que estar debidamente fundamentados quiere decir que en tales pedidos subyace un motivo o razón suficiente vinculado al mejor ejercicio de la función parlamentaria y orientado al seguimiento de los asuntos públicos. Por otro lado, el pedido de información debe ser preciso, esto es, que no sea ambiguo e indeterminado, de modo que la autoridad obligada a brindar la información sepa con exactitud, qué información se le requiere, facilitando con ello su respuesta. Además de ello, los pedidos de informes deben obedecer y referirse a temas que tengan que ver con el interés público, lo cual descarta que los pedidos sean utilizados por un interés personal, para favorecer al gobierno, perjudicar a la oposición política o en beneficio de una clientela política.

Particularmente problemáticos pueden ser los pedidos de información que tengan que ver con procesos ante el Poder Judicial. Si bien el Reglamento del Congreso prohíbe expresamente los pedidos sobre procesos judiciales en trámite, también abre la posibilidad de procedencia siempre que sea pública. En todo caso, consideramos que debe ser el órgano jurisdiccional quien decida si entrega o no la información solicitada, siempre todo ello dentro del marco del principio de colaboración entre los poderes del Estado.

Ahora bien, de las cifras contenidas en el Cuadro adjunto (Ver Cuadro N.° 2), se puede apreciar un altísimo número de pedidos de informes, lo cual no significa, necesariamente, el funcionamiento idóneo de este instrumento de control político. Aquí, cabría determinar el porqué de esta cantidad de informes solicitados y no respondidos. La respuesta no puede estar sino en que, por un lado, los pedidos, en la generalidad de los casos, no cumplen con los tres presupuestos habilitantes que ya hemos señalado anteriormente, lo cual significa un uso indiscriminado de esta facultad.

De modo que quienes tienen la obligación de verificar la fundamentación de los respectivos pedidos de informe y autorizar dichas solicitudes (los vicepresidentes del Congreso) no lo están llevando a cabo como lo establece el Reglamento del Congreso, generando con ello una acumulación considerable de pedidos de informes y convirtiendo un instrumento que debe servir para realizar adecuadamente el control político, propio de un Estado constitucional democrático, en un instrumento con visos de trámite rutinario y sin relevancia alguna.

Por ello, mejorar el funcionamiento de este instrumento de control político no sólo pasa por establecer mecanismos informatizados de registro y control, sino que pasa, sobre todo, por racionalizar el uso de esta facultad limitándose estrictamente sobre información que sea necesaria para que los Congresistas puedan realizar a cabalidad su función y siempre que tengan como presupuesto el interés público.

Asimismo, se requiere que los Vicepresidentes del Congreso, en tanto obligados a verificar y autorizar tales pedidos, no se limiten a realizar una función de mero trámite, sino que revisen con detenimiento el cumplimiento de los presupuestos de los pedidos de informes y la procedencia de los mismos, requisitos que están previstos en el Reglamento del Congreso que, como bien sabemos, tiene fuerza de ley y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

Por tanto, el hecho que en la práctica se haya establecido una costumbre que transgrede lo establecido en el Reglamento del Congreso, debe ser corregida sin dilación y no es lícita por cuanto la costumbre *contra legem* no puede ser considerada fuente del Derecho. De modo que, sin más, debe respetarse lo establecido por dicho Reglamento.

B. Invitación a los Ministros

La invitación de ministros a informar es otro de los instrumentos de control político funcional que está previsto en el artículo 129º de la Constitución y 84º del Reglamento del Congreso. Asimismo, el Consejo de Ministros o los ministros, individualmente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en los debates, con las mismas prerrogativas de los congresistas salvo la de votar (Art.129º CP).

Dicho instrumento de control puede ser considerado como el acto por el cual el Parlamento cursa la invitación respectiva a un Ministro en particular o al Gabinete, para que éste informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público. Es importante resaltar que la concurrencia de los Ministros o del Gabinete es de carácter obligatorio, por lo que la negativa de concurrir ante el Parlamento, puede derivar eventualmente en una interpelación o censura del Ministro renuente.

El hecho que un Ministro o el Gabinete concurra ante el Parlamento para informar no significa que de por medio esté efectivizar la responsabilidad política de los mismos, sino que refleja el interés del Parlamento de conocer el estado real de un asunto de interés público, y adoptar las medidas necesarias para su corrección o realización.

Dentro de un régimen de Estado constitucional democrático, la invitación para informar debería ser considerada como un instrumento de control político por el cual el Parlamento realiza un seguimiento permanente de las actividades de cada uno de los Ministerios, dentro del marco del principio de separación de poderes entendida, modernamente, como cooperación y colaboración entre los mismos.

De ahí que, si se quiere que este instrumento de control político funcional se realice como tal, es necesario que exista entre el Parlamento y el Ejecutivo la suficiente voluntad política y disposición, por parte del primero, para llevar a cabo un seguimiento de control permanente de la actividad del Ejecutivo, y del segundo, la disposición para informar con transparencia cuantas veces sea necesario. Pues si el Parlamento, más aún si es mayoría parlamentaria del Gobierno, no tiene la disposición para hacer un seguimiento del cumplimiento del programa de gobierno a través de los Ministros, se desnaturaliza y deviene en inútil este instrumento de control político.

Cuadro N.° 3
Invitación a Ministros para Informar

PERÍODO LEGISLATIVO	N.° DE CONCURRENCIAS
1995-1999	120
2000-2001	2
2001-2002	86
Primera Legislatura 2002-2003	71

Fuente: Oficina de Redacción del Acta del Congreso de la República.
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.° 269, 2002.
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año II, N.° 93, 1999.
Elaboración: César Landa.

La concurrencia de los ministros a invitación del Congreso no requiere de una calificación o admisión a trámite parlamentario, sino que es una competencia del pleno de derecho que ejerce el congresista (Art. 84° RC). Por ello, esta invitación no significa que esté de por medio un problema de responsabilidad política, sino que pone de manifiesto la función del Congreso de informarse, conocer y plantear sugerencias y proposiciones al Titular del Ministerio. Tareas que son propias de un régimen político, basado no sólo en la de división de poderes, sino en la cooperación, control y balance de poderes.

Según el Cuadro adjunto (Ver Cuadro N.° 3), se puede apreciar fácilmente la diferencia existente entre el número de veces que los Ministros han sido invitados para informar en un régimen autoritario y en uno democrático. Desde 1995 a 1999, durante el régimen autoritario de Fujimori, los ministros fueron invitados a informar en 120 oportunidades. Si bien puede parecer que este mecanismo de control tuvo una aceptable realización durante dicho período, en realidad no fueron más que presentaciones simbólicas por parte de sus ministros y, la mayor de las veces, fueron para cumplir con la formalidad y dar una falsa señal que el Parlamento realizaba su tarea de control, pero que en la práctica era un instrumento nulo de control político, dada la mayoría oficialista parlamentaria y su apoyo obcecado al régimen.

Es particularmente interesante resaltar que una vez instaurado el Gobierno democrático, los Ministros hayan concurrido, sólo entre el 2001 y el 2002, en 86 oportunidades, lo cual es un indicador de la alta voluntad política por parte del Parlamento para realizar un seguimiento de las actividades del Ejecutivo, y con ello intentar pasar de un control parlamentario formal a un control parlamentario real, que ayude a recobrara la confianza ciudadana.

Por ello, podemos afirmar que durante el periodo de 1995 a 1999 y el crítico periodo el 2000-2001 se hizo un uso marginal de dicha institución; sin embargo, en el período del 2001 a la fecha, se ha producido un notable incremento de la asistencia de los ministros a informar, debido al respeto y ejercicio democrático de la función de inspección parlamentaria al gobierno.

Ahora bien, para que la práctica de la invitación a los ministros a informar sobre determinados asuntos de interés parlamentario mantenga su legitimidad y eficacia, debería respetar tres criterios: a) *razonabilidad*, es decir, que se tenga una razón objetiva, lícita políticamente y acorde con el mandato parlamentario; b) *racional*, es decir, que las preguntas o requerimientos guarden coherencia con las motivaciones de la invitación, y; c) *proporcional*, es decir, que la información solicitada debe ser la

necesaria y adecuada a la función de control parlamentaria, porque, de lo contrario, se estaría produciendo tácitamente una suerte de interpelación.

C. Estación de preguntas

En tanto instrumento de control político funcional, la estación de preguntas está regulada en el artículo 129 de la Constitución y 85 del Reglamento del Congreso.

La pregunta parlamentaria viene a ser el acto parlamentario mediante el cual un congresista formula una interrogación a un miembro del Gabinete para que éste dé una respuesta o una breve aclaración sobre un punto o asunto concreto y que, en consideración del Congresista que realiza la pregunta, permanecía alejado o desatendido del programa gubernamental.

Las preguntas parlamentarias deben presentar ciertos requisitos para ser consideradas como tales, a saber: *individualidad, interés público, puntualidad y concreción.*

- *Individualidad.-* La individualidad consiste en que la facultad del Congresista de formular preguntas no están mediatizada por la participación del Grupo Parlamentario al cual pertenece; antes bien, es una facultad que corresponde a los Congresistas de manera individual.
- *Interés público.-* Las preguntas se deben referir necesariamente a asuntos o temas de interés público, de modo que no pueden formularse preguntas de índole personal o que tengan una finalidad distinta a la función parlamentaria.
- *Concreción.-* Es necesario también que las preguntas parlamentarias sean puntuales y concretas, en el sentido que las cuestiones que se plantee deben ser específicas y susceptibles de ser respondidas en un breve espacio de tiempo, por lo que no están permitidas las preguntas cuya respuesta requiera de operaciones o elaboraciones complejas.

La finalidad de la pregunta parlamentaria es la de amonestar o advertir al Ejecutivo sobre su dejadez o mala actuación sobre un determinado asunto de interés público, a la vez que se obtiene una explicación de la misma, y todo ello, desde la celeridad que la estación de preguntas y respuestas ofrece.

Cuadro N.° 4
Estación de Preguntas

PERÍODO LEGISLATIVO	FECHA	N.° DE PREGUNTAS
2001	27 de Septiembre	85
2001	31 de Octubre	82
2002	11 de abril	74
2003	19 de marzo	--*
TOTAL		**241**

Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.
Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.
*Estación de preguntas a realizarse el 19-03-2003.

Como se puede apreciar (Ver Cuadro N.º 4), la estación de preguntas presenta un uso regular de dicha institución, debido a que la misma tiene una periodicidad fija establecida por mandato legal. Lo que no es óbice para señalar que son los pedidos de informe la figura parlamentaria más usual para requerir información del Poder Ejecutivo y demás entidades. Los requerimientos de información están orientados, sobre todo, al Poder Ejecutivo, poniendo en evidencia la posición normativista del Congreso de dar cumplimiento al mandato de la estación de preguntas, habiendo otros mecanismos más eficientes, que son muy necesarios para la acción política, sobre todo, frente a la necesidad de dar una rápida respuesta parlamentaria a situaciones de crisis, que se producen regularmente en el país, dada la debilidad de muchas instituciones.

Ahora bien, el análisis de la situación de la estación de preguntas es necesario que se realice, no sobre el número de preguntas formuladas en un determinado período legislativo (que por cierto son de un número muy similar en los distintos períodos legislativos, tal como se puede apreciar en el Cuadro adjunto), sino sobre la base de la calidad de las preguntas formuladas.

De una lectura sustantiva de las preguntas formuladas en los tres períodos legislativos se puede apreciar que la mayoría de ellas son preguntas que desnaturalizan este instrumento de control, por cuanto o bien son preguntas que requieren un estudio detenido y con un periodo de tiempo razonable antes de dar una respuesta, o son preguntas que, por la forma como aparecen redactadas, no tienen la relevancia y la seriedad necesarias como para ser consideradas, propiamente, como preguntas parlamentarias.

Pero el efecto que genera este tipo de preguntas, no sólo se circunscribe al ámbito de quien la formula, sino que se proyecta también en el miembro del Gabinete que ha de responderla, según como venga formulada la pregunta parlamentaria.

De todo esto, cabe concluir señalando que la funcionalidad de la estación de preguntas como instrumento de control político no está determinado por el número de estaciones de preguntas que se realice en una semana o en mes (como plantea Pedro Planas), sino viene determinado por la calidad o nivel de elaboración de las preguntas parlamentarias formuladas (que corresponde verificar al Consejo Directivo según que cumplan o no los requisitos ya vistos anteriormente), esto es, que tengan la idoneidad suficiente para generar en quien corresponda responderlas, primero, la importancia y seriedad que implica dar respuesta a la misma, y, segundo, que el asunto o tema al cual se refería la pregunta sirva para que sea tomada en cuenta permanentemente como una cuestión a atender y resolver dentro del Programa de Gobierno.

Entonces, si la pregunta provoca que el Ministro o el Jefe del Consejo de Ministros le otorguen la debida importancia como para ser respondidas, y si el asunto o tema materia de la pregunta pasa a ser considerada como un tema que requiere inmediata solución o como una cuestión a considerar permanentemente dentro del programa gubernamental del Ejecutivo, diremos que la estación de preguntas, en sentido estricto, cumple una función de control político adecuado.

D. Dación de cuenta

La *dación de cuenta* es el mecanismo de control parlamentario de las normas legales que dicta el Poder Ejecutivo, para la aprobación de los tratados (Art. 57° CP), los decretos legislativos (Art. 104° CP), los decretos de urgencia (118°-19 CP), y los

decretos sobre los estados de excepción (Art. 137° CP). Asimismo, por mandato constitucional, el Presidente está obligado a dar cuenta al Congreso cuando nombra a Ministros Plenipotenciarios y Embajadores (118°-12 CP), o cuando el BCR realiza operaciones que superen los montos previstos en la Ley de Presupuesto (Art. 85° CP). En particular, el Poder Ejecutivo da cuenta a la Comisión Permanente del Congreso, cuando el Presidente dicta decretos de urgencia debido a la disolución del Congreso (Art. 135° CP). También el Ministerio Público da cuenta de los vacíos de la legislación al Congreso (Art. 159°-7 CP).

El control al que queda habilitado el Congreso es para modificar o derogar las normas dictadas por el Presidente de la República, de manera expresa así lo establece la Constitución (Art. 118°-9 CP), para los decretos de urgencia, tal como lo establece el Reglamento del Congreso (Arts. 90° y 91° RC), siguiendo la lógica de la vieja Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República. Ley N.° 25397.

En efecto, el Congreso puede modificar o derogar las normas expedidas por el Poder Ejecutivo, así como declarar los estados de excepción; garantizando el equilibrio entre los poderes y que se mantenga y asegure el respeto de los derechos y libertades de las personas. Esta práctica legislativa promueve la cooperación informativa y el diálogo constructivo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como también asegura la concertación política y, en principio, evita los controles sancionatorios.

i. Decretos de Urgencia

Por el control parlamentario, el gobierno debe dar cuenta al Congreso de los decretos de urgencia, lo que supone, por un lado, la remisión fundamentada de los decretos de urgencia con fuerza de ley y, por otro lado, el control parlamentario de los mismos, convalidándolos mediante el silencio legislativo positivo o, derogándolos expresamente a través de una ley, en tanto incumplan con el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución y lo establecido en el artículo 91° del Reglamento del Congreso. Sin embargo, es necesario precisar estos:

a. Los decretos de urgencia son normas extraordinarias o excepcionales que se deben dictar ante una especial situación de necesidad o urgencia. Dicha situación debe ser definida o interpretada por el Ejecutivo, pero controlada por el Congreso, con la finalidad de resolver inmediatamente una grave crisis, que provocaría un mal mayor para el interés nacional –lo que no de debe reducirse a lo económico o financiero- si no interviniese el gobierno inmediatamente.

b. La validez de los decretos de urgencia debe tener una periodicidad limitada, debido a que las situaciones de crisis al ser imprevisibles, crean un estado de necesidad y urgencia que las justifican. Por eso, por regla general siempre son transitorias; de lo contrario, si esa situación excepcional se prolongase en el tiempo, el Congreso debería legislar positivamente sobre el tema. Sin embargo, como no existe dicha limitación legislativa, el Reglamento del Congreso no lo ha previsto como un parámetro de control.

c. Los decretos de urgencia, al tener fuerza de ley, gozan de fuerza activa en tanto pueden modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias en el ámbito de su competencia; teniendo como límites generales la protección de los derechos fundamentales y específicos los que expresamente le queden prohibidos, como es el caso de la materia tributaria (Art. 74° CP); mas no deben tener fuerza pasiva, es decir, que no puedan resistir una modificación de una norma de rango legal posterior.

d. Los decretos de urgencia al ser una atribución del Presidente de la República que requiere el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y la aprobación del Consejo de Ministros, recae en estas autoridades y órganos de gobierno la potestad de definir el contenido del interés nacional, decidir la oportunidad de la medida extraordinaria, declarar la intensidad de la crisis, establecer la temporalidad de estas normas extraordinarias e identificar las normas legales a ser derogadas o suspendidas.

e. Los decretos de urgencia están reservados para regular sólo materia económica y financiera. La práctica se ha orientado hacia la intervención en el manejo de los aspectos presupuestales, financieros y crediticios públicos, que son normados por ley; pero no sería irrazonable entender que la necesidad y urgencia se refiera extraordinariamente también a temas de finanzas privadas que comprometan a las públicas, que sean de interés nacional. La regulación legal de cualquiera de esas tres submaterias constituye el objetivo único de los decretos de urgencia y no los aspectos suplementario o accesorio a los mismos.

f. Los decretos de urgencia están a condición que lo requiera el interés nacional; que si bien es un concepto jurídico abierto o indeterminado, no es de carácter discrecional del gobierno; motivo por el cual, cabe asumir como un criterio delimitador que existe interés nacional cuando se haya comprometido el bien común, el interés social, la utilidad pública, la seguridad pública o el interés general.

Cuadro N.° 5
Decretos de Urgencia

PERÍODO LEGISLATIVO	N.° DE DECRETOS
1994	144
1995	73
1996	129
1997	116
1998	67
1999	78
2000	128
2001	142
2002	69
2003*	7

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.
*Al 03-03-2003.

Ahora bien, realizar una caracterización del control parlamentario de los decretos de urgencia, implica que debamos realizarla a partir de la forma como se ha venido presentando en la práctica parlamentaria, y no solamente en función al número de decretos de urgencia expedidos en un determinado periodo.

Durante el régimen fujimorista, el control parlamentario de los decretos de urgencia fue nulo. Se estableció una práctica vedada y recurrente de no dar cuenta al Parlamento de los decretos de urgencia que emitía el Ejecutivo o hacerle para cumplir la forma, pero sin vocación de un real control parlamentario. Sin embargo, lo más grave no venía determinado por la no-dación o falsa dación de cuenta al parlamento, sino que más aún se estableció una práctica nociva que consistía en emitir decretos de urgencia "secretos".

Estos decretos de urgencia "secretos" nunca fueron remitidos al Congreso, mucho menos se sabía de su contenido. Más adelante, la Comisión investigadora Waissman hubo de determinar que muchos de estos decretos de urgencia "secretos" sirvieron para desviar indebidamente fondos públicos de un pliego presupuestario a otro. Baste como ejemplo mencionar el uso de estos decretos "secretos" para adquirir, por una suma ingente, caballos, sables, pantalones y calcetines para el batallón Húsares de Junín bajo el rubro de "secretos de Estado", a todas luces absolutamente inconstitucional.

Esta práctica nociva, sin embargo, debe desterrarse. Por ello, dentro de un sistema democrático, es esencial que se respete lo establecido por la Constitución y las leyes. Así, si nuestra Constitución establece que una vez que el Ejecutivo ha expedido un decreto de urgencia "debe dar cuenta al Congreso" (Art. 118° -19 CP), quiere decir que existe por parte del Ejecutivo la obligación ineludible de dar cuenta al Congreso, dentro de las veinticuatro horas posteriores a su publicación (Art. 91° RC).

Sin embargo, un efectivo control parlamentario de los decretos de urgencia, no se agota en la remisión de la copia de los decretos por parte del Ejecutivo al Parlamento. Antes bien, y creemos que esto es lo más importante, el Parlamento debe realizar, a través de la Comisión de Constitución, un minucioso análisis de los fundamentos del decreto remitido dentro del plazo improrrogable de 15 días.

Finalmente, es preciso señalar que, dentro de un régimen democrático, el control parlamentario de los decretos de urgencia exige una responsabilidad compartida del Ejecutivo y del Legislativo. Por parte del Ejecutivo porque tiene la obligación (así lo establece la Constitución) de dar cuenta al Congreso, y por parte de éste de realizar la revisión, de fondo y de forma, y el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, de conformidad con los lineamientos de control señalados.

ii. Decretos Legislativos

El monopolio de la legislación corresponde al Congreso, en tanto el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función. Sin embargo, subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa a la propia Comisión Permanente o al Poder Ejecutivo (Arts. 104° y 101°-4 CP), siempre que se cumpla con los siguientes requisitos, los mismos que constituyen los parámetros del control parlamentario:

a. La delegación de facultades se realiza mediante una ley autoritativa que establece las materias y el plazo de legislación, que aprueba el Pleno del Congreso unicameral por mayoría.

b. No cabe delegación en las materias relativas a la reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

c. Las materias delegadas y el plazo establecido no deben ser genéricos o indefinidos, sino taxativa y expresamente determinadas en la ley autoritativa.

d. No cabe que el Poder Ejecutivo delegue en cascada la facultad legislativa, encomendándola a otro organismo bajo su dependencia.

e. La norma legal que use el Poder Ejecutivo debe ser el decreto legislativo; y la Comisión permanente ejerce las facultades legislativas delegadas mediante proposiciones de ley y con cargo a dar cuenta al Pleno del Congreso, que se aprueban como ley.

f. El uso de la delegación por el Ejecutivo agota la delegación de facultades antes de agotado el plazo, una vez que sea publicado el decreto legislativo en el diario oficial.

g. Los decretos legislativos, si bien gozan de una presunción de conformidad constitucional, están sometidos a los siguientes controles específicos:

i.- *Control de contenido*, para verificar su compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa, asumiendo que existe una presunción *iuris tantun* de constitucionalidad de dichos decretos
ii.- *Control de apreciación*, para examinar si los alcances o la intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo se enmarca en los parámetros de la dirección política que asume el Congreso en materia legislativa.
iii.- *Control de evidencia*, para asegurar que dicho decreto legislativo no sólo no sea violatoria de la Constitución por el fondo o por la forma, sino también que no sea incompatible o no conforme con la misma.

h. El control constitucional de los decretos legislativos también es de naturaleza jurisdiccional, cuando el Tribunal Constitucional y del Poder Judicial resuelven en vía de control abstracto o control concreto de normas, respectivamente.

i. El Congreso puede establecer fórmulas especiales de control en la ley autoritativa. Así el control previo, con carácter vinculante o simplemente consultivo, permite que antes de la aprobación del decreto legislativo por el Poder Ejecutivo, se cuente con la opinión del Congreso.

Cuadro N.° 6
Decretos Legislativos

PERÍODO LEGISLATIVO	N.° DE NORMAS
1995	10
1996	94
1997	--
1998	11
1999	1
2000	12
2002	--
2003*	1

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Biblioteca del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.
* Al 03-03-2003.

Es evidente que aun en periodos caracterizados por un control parlamentario inexistente, como por ejemplo de 1995 al 2000 (Ver Cuadro N.° 6), el uso de decretos legislativos fue de alguna manera moderada, a excepción del año 1996 en el cual se aprecia un repunte en el uso de estas normas de carácter extraordinario.

El control parlamentario de los decretos legislativos tiene otra problemática menos compleja que el control de los decretos de urgencia, pero no por ello menos importante. Quizás porque los parámetros de control son más precisos, pues no se realizan en función de conceptos abiertos, como sí sucede con los decretos de urgencia, antes bien tienen como presupuestos habilitantes una *materia específica* y un *plazo determinado*. Esto de alguna manera facilita el control parlamentario de los mismos, pues no existe mayor un margen de discrecionalidad por parte del órgano controlante, salvo que realice una interpretación expansiva que pueda exceder el mandato recibido

Por ello, es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de estas normas, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

2.3. Control represivo

Se refiere a aquel control del Congreso que organiza y pone en funcionamiento su función contralora de investigación y sanción. Esta puede iniciarse mediante la actuación de las comisiones investigadoras y, desarrollarse mediante el antejuicio político; sin perjuicio del proceso de interpelación y censura ministerial, o de la cuestión de confianza y la dimisión del gabinete.

A. Comisiones Investigadoras

Un primer mecanismo es el nombramiento de las *comisiones investigadoras*, por el Pleno del Congreso, sobre cualquier asunto de interés público que estime necesario investigar (Art. 97 CP y Art. 35-b RC). Usualmente se crean cuando media una denuncia sobre la ineficiencia o presunta corrupción del gobierno y/o, persistente error o deficiencia de los servicios públicos que presta la administración pública; sin embargo, también alcanza a asuntos privados que por su repercusión nacional o política se convierten en asuntos de interés público.

Cuadro N.° 7
Mociones de Orden del Día solicitando conformación de Comisiones Investigadoras
(Del 27-07-2001 al 03-03-2003)

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas como Comisiones Investigadoras	44
Aprobadas como Comisiones Ordinarias con facultades de investigar	34
Aprobadas como Comisión Especial	1
En trámite	46
Rechazadas	2
Retiradas	13
Al Archivo	38
TOTAL	**178**

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

Cuadro N.º 8
Mociones de Orden del Día solicitando conformación de Comisiones Investigadoras
En trámite

ESTADO	NÚMERO
En Mesa Directiva	1
En Consejo Directivo	32
En Agenda del Pleno	12
En Orden de Día	1
TOTAL	46

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

La Comisión Investigadora no sólo estudia los hechos, sino también las presuntas responsabilidades de los funcionarios o terceros, quienes gozan del derecho defensa incluso con su abogado (Art. 89°-d RC). En virtud de la cual goza de atribuciones:

a. Informativas, levantando el secreto bancario o la reserva tributaria, sin que esto signifique afectar el derecho fundamental a la intimidad personal (Arts. 2°-5 y 97° CP y Art. 88° b-c RC).

b. Coercitivas, para ordenar la comparencia de una persona, así por ejemplo, utilizando los apremios judiciales mediante el juez correspondiente, para que la persona que se resiste comparecer sea conducida por la fuerza pública o sea allanado su domicilio para practicar incautación de libros, archivos, documentos o registros, con relación al objeto de la investigación (Art. 97° CP y Art. 88°-d RC).

Pero, queda por saber si cabe otros apremios judiciales, como los embargos sobre bienes y rentas, la limitación del derecho de residencia o de libre tránsito, el impedimento de la salida del país, etc.; para lo cual, consideramos que no basta con el requerimiento que formule la Comisión Investigadora del Congreso al juez, si no que es necesaria la resolución motivada del propio juez, en el marco de un proceso judicial, como órgano constitucional legitimado para la tutela de los derechos fundamentales.

La Comisión Investigadora emite un informe donde estudia los hechos denunciados, establece proposiciones para resolver la cuestión y señala las posibles responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas a que haya lugar. Presentado el informe de la Comisión de Investigación, el Pleno del Congreso lo debate y vota. Si el informe acusatorio aprobado se refiere a funcionarios que no están bajo la protección del antejuicio o de cualquier persona natural, el informe se remite al Ministerio Público, para las acciones judiciales de denuncia en cuanto corresponda (Art. 88° h-i RC).

Sin embargo, como principio estas conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (Art. 97 *in fine* CP), es decir, el Fiscal puede abstenerse de iniciar la denuncia correspondiente y el juez también podría inhibirse de abrir instrucción o admitir la demanda; de modo que la Comisión Investigadora sólo realiza una misión

política, que es la fiscalizar y traslada al Ministerio Público el informe final para su posible transformación en una denuncia judicial.

Existe en la práctica parlamentaria una frecuente recurrencia a la facultad de conformar comisiones investigadoras (Ver Cuadro N.º 7). Sin embargo, para determinar el buen funcionamiento de dichas comisiones, al igual que otros instrumentos de control parlamentario, es necesario recurrir, una vez más a como vienen funcionando en la realidad parlamentaria. Por ello, el hecho que exista 178 entre mediados del 2001 a inicios de marzo del 2003, no quiere decir que el funcionamiento de las mismas sea óptima. De ahí que sea necesario analizarlas en función del desarrollo de la investigación y de los resultados.

Las comisiones investigadoras por su naturaleza misma son uno de los instrumentos de control parlamentario que más controversias provocan, y esto es así porque ellas, más que otros mecanismos de control, están sujetos a la voluntad política del Parlamento. Tan es así que, no sólo se requiere voluntad política para solicitar la conformación de comisiones investigadoras, sino que lo más importante es que tales comisiones cumplan su cometido final.

Por ejemplo, durante el régimen fujimorista se aprobaba la conformación de comisiones investigadoras, pero no llegaban al resultado esperado, pues lo menos que hacían era controlar al Ejecutivo. Esta situación se presenta con mayor frecuencia cuando la mayoría parlamentaria es del partido del gobierno. Siendo que debe primar la lealtad institucional antes que la lealtad partidaria, de ahí que sea necesario facilitar la conformación de comisiones investigadoras cuando sean solicitadas por las minorías parlamentarias o la oposición, pues es sabido que cuando la mayoría parlamentaria es del partido del gobierno estos se identifican, y el control deviene prácticamente en inexistente.

El hecho que la conformación de comisiones investigadoras sea relativamente fácil y sin mayores obstáculos para las minorías parlamentarias, provoca un efecto importante en el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria que la apoya. En efecto, la inminencia de que las minorías parlamentarias o la oposición puedan lograr en cualquier momento la conformación de comisiones investigadoras exige del gobierno y de la mayoría parlamentaria, que apoya al gobierno, mayor precaución y autocontrol permanente respecto de sus propias actividades y del Ejecutivo.

En fin, sin afectar el derecho de las minorías parlamentarias, es necesario racionalizar la facultad de solicitar la conformación de comisiones investigadoras y restringir su conformación para llevar a cabo un control efectivo al Ejecutivo y para temas que realmente revistan el carácter de interés público. Ello, con la finalidad de no caer en la tentación de solicitar la conformación de comisiones investigadoras, en todo momento y por cualquier motivo sin relevancia, provocando con ello, como bien afirma Wolfgang ZEH, que esta arma afilada de la oposición pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso.

B. Antejuicio Político

Un segundo mecanismo de control como sanción se produce cuando del informe de la Comisión Investigadora se concluye en responsabilidades de altos funcionarios -Presidente, congresistas, ministros, miembros del Tribunal Constitucional (TC), del Consejo Nacional de la Magistratura, fiscales supremos y vocales de la Corte Suprema, Defensor del Pueblo y Contralor General-, en ese supuesto se podrá iniciar

el *antejuicio político*, siempre que exista infracción a la Constitución o delito de función, y hasta por cinco años después de su cese (Art. 99° CP y Art. 88°-j RC).

El antejuicio político o *impeachment*, es el procedimiento parlamentario, mediante el cual las altas autoridades del Estado son encausadas por el Congreso, por infracciones a la Constitución y por los delitos que cometan en sus funciones (Art. 99° CP). Un congresista o un particular directamente agraviado puede poner a conocimiento de la Comisión Especial Calificadora dichos hechos (Art. 89°-c RC) para que este apruebe o no las solicitudes de acusación constitucional.

Cuadro N.° 9
Acusaciones Constitucionales

PERÍODO LEGISLATIVO	N.° DE ACUSACIONES
1995-2000 (5 años)	144
2000-2001 (1 año)	161
Julio de 2001 a Diciembre del 2002	188

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.° 270, 2003.
Elaboración: César Landa.
* Al 03-03-2003

Como se aprecia (Ver Cuadro N.° 9) las acusaciones constitucionales son una práctica bastante alta en la función de control parlamentario, sobre todo, con el restablecimiento del régimen democrático, debido a que en el período de los noventa se realizó una falsa identidad entre autoridad e impunidad, salvo que se tratara de representantes o autoridades vinculadas a la oposición. Lo que ha generado un desembalse de acusaciones constitucionales que ha provocado una sobrecarga de la labor parlamentaria de control, con los problemas propios de su adecuada preparación, investigación, procesamiento y toma de decisión parlamentaria, que a continuación se precisa.

La denuncia que formule la Comisión Investigadora, un congresista o cualquier persona, previamente aprobada por la Comisión Especial Calificadora, pasa a la Comisión Permanente quien si aprueba el pedido de acusación, nombra una Subcomisión Investigadora que se encarga de presentar un informe, en el cual se debe señalar: por un lado, si el pedido de acusación cumple con los requisitos del Reglamento del Congreso (Art. 89-c RC) que esté dirigida contra funcionario beneficiado por el antejuicio, se refiera a hechos que presuman infracción a la Constitución o delito cometido en el ejercicio de sus funciones y que haya sido formulado por congresistas o por una persona directamente agraviada; en este sentido, por otro lado, la Subcomisión Investigadora también debe recibir los descargos, merituar las pruebas ofrecidas y realizar una audiencia entre las partes (Art. 89° e.4 a e.12 RC).

Luego de lo cual, si el informe de la Subcomisión Investigadora es absolutorio o acusatorio pasa a la Comisión Permanente, la misma que en el primer caso vota sin debate y si es el segundo supuesto vota previo debate (Art. 89°-g RC). Si la propuesta de acusación es aprobada por los miembros de la Comisión Permanente, esta forma una Subcomisión Acusadora encargada de sustentar el informe y presentar acusación constitucional ante el Pleno del Congreso (Art. 89-h RC).

Luego, el Pleno del Congreso, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente declara si ha o no-lugar a la formación de causa; si hay lugar el

funcionario puede ser suspendido en su cargo público, inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas hasta por diez años, o destituido de su función, sin perjuicio de las demás responsabilidad de ley (Art. 100° CP).

En estas etapas ante la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso el acusado tiene derecho a defenderse, por sí mismo, y con asistencia de un abogado. (Art. 100° CP y Art. 89°-h RC. Esto no supone que la defensa sea cautiva, si no que se pretende asumir que se cumplan las garantías del debido proceso y de la tutela judicial (Art. 139°-3 CP).

Si la resolución legislativa acusatoria del Congreso tuviera contenido penal, éste la remite al Fiscal de la Nación para que formule denuncia ante la Corte Suprema en 5 días. El vocal supremo en lo penal está obligado a abrir instrucción contra los acusados. Ellos no pueden modificar los términos de la acusación del Congreso (Art. 100° CP y Art. 89°-k RC). Si hay sentencia absolutoria del Poder Judicial, el acusado recobra sus derechos políticos si hubiera sido inhabilitado (Art. 100° CP).

Cuadro N.° 10
Acusaciones Constitucionales 2003

ESTADO	N.° DENUNCIAS
En Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales	62
En trámite	81
Presentadas por particulares	2
Declaradas improcedentes	55
Retiradas	3
TOTAL	**203**

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.° 277, 2003.
Elaboración: César Landa.

Uno de los problemas que presenta el Antejuicio Político es la amplia lista, aunque taxativa, de las autoridades que gozan del privilegio del antejuicio; lo que se configura como una prerrogativa que no alcanza a todos los representantes del pueblo, como son las autoridades regionales y municipales; mientras que se incorpora a funcionarios públicos como el Contralor General; asimismo, los magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional no deberían ser pasibles de eventuales acusaciones constitucionales, por cuanto quedan a merced de posible interferencias políticas en su quehacer jurisdiccional, para ello se cuenta con el Consejo Nacional de la Magistratura.

De otro lado, si bien el Antejuicio Político está reservado para aquellos altos funcionarios que cometan delito o infracción constitucional; es cierto que los delitos son los que están tipificados en las leyes penales; sin embargo, la infracción constitucional es un concepto jurídico abierto. En efecto, la infracción constitucional no está regulada taxativamente en norma constitucional o el Reglamento del Congreso; con lo cual se deja una amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso del encausado; porque todo ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción no hay infracción, sin ley previa.

C. Interpelación ministerial

Otro mecanismo de control político es el de la *interpelación*. Sin perjuicio de la presentación del ministro o gabinete, existe la obligación de los Ministros de responder a un pliego interpelatorio, que podrá derivar en un voto de confianza o de censura. La interpelación es un derecho de las minorías parlamentarias a controlar la acción de los Ministros cuando no se conducen dentro de los patrones constitucionales y legales establecidos; pero también es un derecho de las mayorías parlamentarias afines al Poder Ejecutivo, para que el gobierno respete los lineamientos del programa político adoptado.

Así, es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualquiera de los Ministros cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se presenta por escrito y con la firma de cuando menos 18 congresistas (15%); su admisión se debate al día siguiente y requiere la aprobación de un tercio de los representantes hábiles (no más de 40). El Congreso señala día y hora para la presentación de los interpelados, ésta deberá realizarse y votarse después del tercer día de su admisión y antes del décimo. (Art. 131° CP).

Cuadro N.° 11
Interpelación Ministerial
(Del 13-11-2001 al 03-03-2003)

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas	1
En Consejo Directivo	3
Rechazadas	1
Al Archivo	2
TOTAL	7

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

La interpelación ministerial es un instrumento político no sólo de la oposición parlamentaria, sino también de la propia representación parlamentaria afín al Poder Ejecutivo. Así, la mayoría parlamentaria debe cautelar que la actividad política y normativa del Poder Ejecutivo siga las pautas del gobierno, establecidas en la contienda electoral, el cual constituye el referente para el control de la mayoría parlamentaria. Mientras que la tarea de control de las minorías se centra en la fiscalización de la actividad del Poder Ejecutivo, en función de los mandatos de la Constitución y de la interpretación que los partidos de la oposición hagan de la acción gubernamental, en cuanto los resultados de los mismos no resuelvan los cruciales problemas del país.

Sin embargo, existe una relación inversamente proporcional entre el gobierno y la oposición parlamentaria. Así, se puede apreciar como reglas que, cuando existe identidad entre mayoría parlamentaria y el Poder Ejecutivo no se interpelan a sus ministros; pero, si la mayoría parlamentaria es opositora al gobierno, se producen no sólo interpelaciones ministeriales, sino también censuras, aplicando el principio de la regla de la mayoría, entendida como el control a través de número mayoritario de votos, antes que de la concertación.

D. Censura, cuestión de confianza y dimisión

Si la exposición y la absolución de las preguntas planteadas en la interpelación han sido insatisfactorias, el 25% (30) de los congresistas pueden presentar por escrito una moción de *censura*, que se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural, su aprobación requiere más de la mitad (61) del número de congresistas. El Congreso mediante el voto de censura hace efectivo la responsabilidad política de los ministros por separado. El Presidente del Consejo de Ministros o los Ministros censurados deben renunciar, el Presidente de la República acepta la *dimisión* en no más de 72 horas (Art. 131° CP).

De otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros o los Ministros de *motu propio* pueden solicitar al Congreso un voto de confianza –sin perjuicio del voto de investidura, cuando consideran que requieren de la convalidación del Parlamento para un programa político o económico determinado; en virtud del cual podrían inclusive solicitar la delegación de facultades legislativas para el Poder Ejecutivo, para materias legislativas determinadas y en un plazo fijo, según establezca la ley autoritativa. Sin embargo, es del caso señalar que si la cuestión de confianza es rechazada por mayoría simple de votos de los congresistas, se produce el mismo efecto que la censura; es decir, la crisis ministerial que lleva a la dimisión de todo el gabinete –si el que perdió el voto de confianza es el PCM- o sólo del ministro que solicitó la confianza del Congreso (Art. 132° CP).

Cuadro N.° 12
Censura Ministerial

PERIODO LEGISLATIVO	ESTADO	N.° DE CENSURA
Del 15-11-2001 al 03-03-2003	Para ser vista por el Consejo Directivo	1

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

La experiencia política demuestra que durante la década de los noventa sólo un ministro llegó a ser censurado –Ross Link-; mientras que en el actual período democrático sólo se ha llegado a plantear un pedido de censura que se encuentra en trámite parlamentario (Ver Cuadro N.° 12).

VI. Conclusión

La tarea del control parlamentario se ha convertido en el eje de la acción parlamentaria en un régimen político semipresidencial que quiere convertir la democracia en una forma de gobierno. Por eso, frente a la crisis económica y las tareas de reconstrucción del Estado democrático-constitucional, el Congreso debe forjar soluciones técnico-políticas que contribuyan unitariamente a dar la direccionalidad política en la solución de los problemas nacionales, respetando e integrando la pluralidad de opiniones políticas.

Mejorar, pues, el sistema de control parlamentario implica considerar permanentemente tres principios democráticos esenciales: tolerancia, consenso y pluralismo. Sólo así, los cambios institucionales al sistema de control parlamentario tendrán legitimidad entre los representantes, y la opinión pública podrá revalorar a la institución parlamentaria.

Lima, marzo 2003.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Antejuicio Político

Área de Fiscalización y Control Político

Dr. César Landa
Consultor

Sr. Jorge León
Asistente

Lima, Diciembre del 2003

ANTEJUICIO POLITICO

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, como en ninguna otra época, el Parlamento peruano es partícipe de la lucha que se viene librando frente a la corrupción y a las secuelas del régimen autoritario anterior. Y lo hace, como no puede ser de otra manera, premunido de los instrumentos de control político que prevé la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Sin embargo, dichos instrumentos de control han sido rebasados ampliamente por la complejidad que plantea la realidad, provocando con ello que el Parlamento, lejos de convertirse en una institución que colabora eficazmente a la consolidación y fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático mismo, corra el peligro de convertirse en un obstáculo para la actuación oportuna de la Justicia.

De esta situación ha dado cuenta la Procuraduría Pública *ad hoc* del Estado para contrarrestar el alto grado de corrupción entronizada por el régimen fujimorista en las diversas instituciones del Estado, al señalar que «*los beneficios señalados en los artículos 99° y 100° de la Constitución para determinados funcionarios públicos constituían una dificultad en la persecución de la corrupción. El mejor ejemplo de este problema fue la incapacidad para tomar medidas adecuadas contra Víctor Malca Villanueva, para evitar su fuga, pudiendo éste escapar del país y estando hasta la fecha prófugo de la justicia*»[1].

Parte de este problema tiene que ver con la forma como están regulados los instrumentos de control político, principalmente en lo que concierne al antejuicio político, desde que éste se ha convertido, frente a los delitos cometidos por funcionarios públicos que gozan de tal privilegio, en algunos casos, en un impedimento para la actuación eficaz y oportuna del Poder Judicial y, en otros, en una suerte de un procedimiento en el cual no se respetan las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales.

Ahora bien, como se sabe, las modificaciones introducidas, por la Constitución vigente desnaturalizó la forma como se concibió originariamente al antejuicio político en la Constitución de 1979, lo cual ha incidido negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control político, pues más son los problemas que suscita que las soluciones que ofrece. Frente a este problema, podemos avizorar dos alternativas:

1) Se retorna al antejuicio político (propiamente dicho) tal como lo concibió la Constitución Política de 1979; o

---

[1] Procuraduría Pública *ad hoc* del Estado. *Propuestas de Reforma del Sistema de control penal de la Corrupción en el Perú.* Documento de Trabajo, Lima, 2003. p. 7.

2) Se mantiene el «antejuicio político» tal como está previsto en la Constitución vigente, pero a condición de una reforma sustancial del procedimiento que para tal efecto se ha previsto.

Al respecto, consideramos que la primera alternativa planteada es la más adecuada; esto es, el Parlamento debe limitarse a suspender, de encontrar responsabilidad, al funcionario público sujeto al antejuicio político y dejar la vía expedita para que el Poder Judicial pueda tomar conocimiento y pronunciarse, porque el hecho que el Parlamento imponga sanciones, muchas veces afectando derechos fundamentales, riñe con el principio de división de poderes y no se condice con los postulados de un Estado constitucional democrático. Esta es la alternativa que ha sido considerada también en la Reforma de la Constitución de 1993.

Sin embargo, tal Reforma ha sido postergada, lo cual nos lleva a proponer una modificación sustancial del procedimiento de «antejuicio político» sobre la base de lo previsto en la Constitución vigente y el Reglamento del Congreso. Dejando para una posterior elaboración la presentación de la propuesta normativa de reforma del antejuicio que a continuación se presenta.

II. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA REGULACIÓN ACTUAL DEL ANTEJUICIO POLÍTICO

Los problemas que plantea la regulación actual del antejuicio político pueden ser analizados desde dos aspectos, a saber: a) antejuicio político por delitos de función y b) antejuicio político por infracción de la Constitución[2].

2.1. ANTEJUICIO POLÍTICO POR DELITOS DE FUNCIÓN.- A este respecto se ha podido identificar los siguientes problemas.

a) *Debido proceso parlamentario.-* Un primer problema a tratar, y que se extiende también al antejuicio político por infracción de la Constitución, está relacionado con el debido proceso que debe observarse en la tramitación del antejuicio político. Sobre esto, cabe señalar que tanto la Constitución Política (artículo 100°) como el Reglamento del Congreso (artículo 89°-k) postulan una posición que restringe el debido proceso, únicamente, al derecho a la defensa. Sin embargo, esta posición es contradictoria con lo que la misma Constitución señala en su artículo 1.° (*«la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado»*), lo cual implica que esta visión restrictiva del debido proceso se extienda a considerar otros principios del mismo, a fin de que se garantice, en todo momento, este derecho fundamental.

---

[2] GARCIA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*. Tomo II. Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima. Lima, 19998, pp. 334 ss. El autor diferencia entre el antejuicio político para la infracción constitucional y el juicio político para los delitos de función; sin embargo, la Constitución ni el Reglamento del Congreso lo han previsto así; lo que no es óbice para reconocer que sí lo ha hace un sector de la doctrina, así como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en reciente fallo del 1 de diciembre de 2003 (Ver Exp. N.° 0006-20003-AI/TC).

Contemporáneamente, la doctrina constitucional más autorizada, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional se han pronunciado en el sentido que el derecho fundamental al debido proceso es aplicable, a cualquier tipo de proceso y de procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario. En tal sentido, «*el debido proceso de origen estrictamente judicial se ha ido extendiendo pacíficamente como debido procedimiento administrativo ante las entidades estatales –civiles y militares- y, como debido proceso parlamentario ante las cámaras legislativas, así como debido proceso inter privatos aplicable al interior de las instituciones privadas*»[3].

Esto se justifica en el entendido que la actuación del Parlamento, no puede ser una «isla» en la cual se restringe, sin más, los derechos fundamentales; más aún si consideramos que las decisiones que se toman obedecen a criterios políticos subjetivos y de oportunidad; de lo contrario, estaríamos abriendo un espacio peligroso en el cual podría campear la arbitrariedad y los derechos fundamentales se convertirían en derechos carentes de eficacia alguna.

Por ello, es necesario que, junto al derecho de defensa ya previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tentativamente consideramos que deben incorporarse *mutatis mutandi* los siguientes principios, lo cual no implica, en modo alguno, «judicializar» el procedimiento parlamentario:

- *El principio acusatorio*, que trasladado al ámbito parlamentario y entendido en sentido amplio implica que quienes realicen las investigaciones no sean los mismos que después decidan al respecto.

- *El principio de inmediación*, que significa que quienes van decidir (la Comisión Permanente) estén en contacto directo con los funcionarios acusados y con quienes acusan, pues es bastante frecuente que la totalidad de los miembros de la Comisión Permanente no estén presentes en el momento que el acusado ejerce su derecho a la defensa y sus descargos, y, a pesar de ello, llegado el momento, emiten su voto sobre algo que no tienen cabal conocimiento, lo cual carece de racionalidad mínima.

- *Principio de imparcialidad*, el cual, si consideramos que la actuación parlamentaria está impresa por un fuerte matiz político y de oportunidad, viene a constituir un mecanismo de ponderación, morigeración y de racionalidad a las decisiones que vaya à adoptar el Parlamento, a fin de no caer en la arbitrariedad.

- *Principio de oralidad*, por el cual, llegado el momento de la actividad probatoria, los medios de prueba deben ser introducidos al procedimiento parlamentario en forma oral.

- *Principio de publicidad*, según el cual se garantiza el control, por parte de la colectividad, de las decisiones que se tomen; a la vèz, que permite legitimar

---

[3] LANDA, César. *Teoría del Derecho Procesal Constitucional*. Palestra Editores, Lima, 2003. p. 196.

dichos actos desde que estos son conocidos enteramente por la opinión pública.

b) *Procedencia y admisibilidad de la denuncia constitucional.-* El segundo problema principal está relacionado con la calificación de la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales. Al respecto, se puede advertir que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el encargado de la calificación de las denuncias (artículo 89º-c del RC). A diferencia de los criterios que se han establecido para la calificación de la admisibilidad, cuando menos dos son los criterios establecidos para la procedencia que pueden generar problemas.

El primero de ellos tiene que ver con que la Subcomisión debe establecer, para que proceda la denuncia, que el delito denunciado no haya prescrito. Aquí, nuevamente, pueden aparecer los criterios de oportunidad, que predominan los actos políticos, abriendo la posibilidad de que un delito, por error o por consigna política de los integrantes de la Subcomisión de Acusaciones, quede impune, impidiendo que el Poder Judicial se pronuncie sobre la responsabilidad o no del funcionario público; o al revés, puede suceder que aún ha sabiendas que el delito ya prescribió, la Subcomisión se pronuncie en sentido contrario, lo cual, si bien puede ser corregido en vía judicial llegado el momento, ya se habrá violado el derecho fundamental al honor y a la buena reputación del encausado injustamente.

Un aspecto que guarda relación con este criterio está referido a la interrogante de si el trámite parlamentario en el antejuicio político interrumpe la prescripción penal. De acuerdo con el artículo 84º del Código Penal, cabe señalar que el trámite parlamentario no interrumpe la prescripción penal, sino que la suspende. El artículo citado no deja duda al respecto al establecer que: «*si el comienzo o continuación del proceso penal, depende de cualquier cuestión que debe resolverse <u>en otro procedimiento</u>, se considera en <u>suspenso</u> la prescripción hasta que aquél quede concluido*».

Otro criterio que, a nuestro parecer, es problemático es el que se refiere a que la persona que formula la denuncia sea agraviada por los hechos y conductas que se denuncian. A primera vista parece que este criterio es claro, pero un análisis detenido nos indica lo contrario. En efecto, cabría preguntarse quién asume la legitimidad activa de la denuncia constitucional cuando los hechos o conductas denunciadas no sólo afectan a una persona en particular sino a toda una comunidad por ejemplo, o quién denuncia por la comisión de un delito de función cuando la persona agraviada no se muestra resuelta a denunciarlo, tal delito quedará impune? Esto nos indica que este criterio puede ser un impedimento injustificado para que proceda la denuncia constitucional, y ante lo cual cabe proponer una solución que consistiría en abrir el margen de legitimidad activa de la denuncia constitucional.

Frente a estos dos problemas planteados, dada la importancia de la calificación de la denuncias constitucionales y ante el peligro que puedan distorsionarse por cuestiones políticas, intereses de partidos o por afanes vindicativos, podríamos pensar en la posibilidad de la intervención del Tribunal Constitucional. A efectos

solamente de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales; lo cual requiere la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para asignarle dicha competencia.

c) *Antejuicio político, Ministerio Público y Poder Judicial.*- Un tercer problema está relacionado con el hecho que cuando el Pleno del Congreso acuerda haber lugar a formación de causa, el expediente con la acusación constitucional es enviada al Fiscal de la Nación, quien debe formular denuncia penal (no tiene otra opción) en los términos preestablecidos por el Parlamento ante la Corte Suprema y, a su vez, el Vocal Supremo en lo Penal debe abrir instrucción, según dispone el artículo 100° de la Constitución. Esto constituye un mandato constitucional inconstitucional, desde que se afecta la autonomía del Ministerio Público y la independencia del Poder Judicial, establecidas en los artículos 139°-1 y 158° de la Constitución, respectivamente.

Por ello, no coincidimos con aquel sector de la doctrina que sostienen que la denuncia del Fiscal de la Nación y el auto apertorio de instrucción es superflua y entienden que hay proceso abierto desde que el Pleno del Congreso se pronuncia en el sentido de haber lugar a formación de causa[4]. Sostener esto implica desconocer el principio de eficacia integradora de la Constitución, por cuanto dejaría de aplicarse el artículo 159°-4 de la Constitución que atribuye al Ministerio Público en exclusiva la promoción de la acción penal y la conducción desde el inicio la investigación del delito. Más aún cuando el artículo 139°-2 establece que las investigaciones del Congreso no son vinculantes para el Poder Judicial.

Asimismo, resulta bastante extraño e incomprensible, respecto de esto último, que algunos autores señalen que «la mejor fórmula consiste en que la acusación del Congreso no pase por el Ministerio Público (*sic*) sino que sea dirigida directamente a la Corte Suprema...»[5]. Al parecer dicha afirmación no distingue la acusación constitucional entre materia penal e infracción constitucional.

En tal sentido, es saludable que en la reciente modificación del artículo 89° del Reglamento del Congreso se haya eliminado estas injerencias que detraían la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial. Así, se ha dispuesto que: "j) el expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, quien procederá conforme a sus atribuciones y a lo que dispone la Constitución ".[6]

Sin embargo, es del caso señalar que tal modificación quedaría mejor realizada si es que también el artículo 100° de la Constitución se modifica en el mismo sentido; es decir garantizando al autonomía del Ministerio Público y en su caso del Poder Judicial. Modificación constitucional que en vía de proyecto, entendemos, ya ha sido aprobada en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

---

4 PANIAGUA, Valentín. «Acusación constitucional, antejuicio político o juicio político». En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*, Serie LTC, CAJ, Lima, 1995. p. 135.

5 RUBIO, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. T. 4. Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1999. p. 144.

6 Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2003-CR, aprobada el 6 de noviembre de 2003.

2.2. ANTEJUICIO POLÍTICO POR INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.- El antejuicio político por infracción de la Constitución plantea problemas más complejos que los analizados para los delitos de función. A este respecto hemos podido identificar los siguientes problemas:

a) *Infracción de la Constitución y principio de legalidad.*- En la base de los inconvenientes que genera el antejuicio político por infracción de la Constitución está en que las infracciones carecen de una tipificación.

Así, las sanciones que impone el Congreso por esta causal, aunque cueste creerlo, se asemeja al *bill of attainder* del Parlamento inglés del siglo XV, por el cual el Parlamento, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena. En este sentido, ARMAGNAGUE, señala que «*el impeachment se diferencia del bill of attainder en que éste castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que no están tipificados, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho*»[7].

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por *infracción* de la Constitución, aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad. Más aún, en reciente sentencia del Tribunal Constitucional tan sólo se ha señalado que la infracción constitucional es "toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, [que] compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato están. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta" [8].

Por ello, no coincidimos con quienes afirman que la infracción de la constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional[9].

Con ello se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa; de conformidad con lo dispuesto en el en el artículo 2°-24-d de la Constitución de 1993.

---

7 ARMAGNAGUE, Juan F. *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995. p. 18-19.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional. EXP. N° 0006-2003-AI/TC 1 de diciembre de 2003. Ver www.tc.gob.pe.

9 EGUIGUREN, Francisco. *La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios.* En: Estudios Constitucionales (F. Eguiguren compilador) Ara editores, Lima, 2002. p. 454.

Uno de los problemas más graves relacionados con la infracción de la Constitución, tiene que ver con el hecho que el Parlamento puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado pueda impugnar tal acto. Porque, como sabemos, cuando el Congreso impone una sanción por infracción de la Constitución, tal sanción queda en los fueros del Parlamento, siguiendo la vieja doctrina de los *interna corporis acta*[10] Por ello, el Poder Judicial no tiene la oportunidad de conocer este caso y tampoco existe posibilidad que a los afectados se le pueda restituir sus derechos ni retirar la sanción impuesta injustamente.

Además, cabe preguntarse ¿cómo queda la sanción impuesta por un mismo hecho que configura, a la vez, un delito de función e infracción de la Constitución, si en sede judicial no se le encuentra responsabilidad penal? Al respecto es claro que al no encontrar responsabilidad por el delito de función, el acusado debe ser restituido en sus derechos, lo mismo no sucede por infracción porque, como ya dijimos anteriormente, el Poder Judicial no podrá avocarse a su conocimiento, dando origen al absurdo que para el Poder Judicial el acusado es inocente, mientras que para el Parlamento, que ya impuso una sanción, el acusado es responsable.

Por ello, en el caso de la concurrencia de un proceso judicial y otro parlamentario sobre una misma persona por infracción constitucional, éste último debería ceder competencia o quedar en suspenso a resultas de su resolución judicial, en la medida que tengan la misma materia como objeto de investigación y sanción.

De allí que, tomando en consideración los principios del debido proceso parlamentario se hace necesario delimitar conceptualmente lo que ha de entenderse por infracción de la Constitución, además de establecer los principios que pueden dar lugar a la configuración de dicha violación.

i. Tipificación.- Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos –sociales, políticos y económicos- establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción -en caso de su incumplimiento- por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Para lo cual dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios.

ii. Principio de razonabilidad.- Habrá infracción constitucional por toda violación a un mandato constitucional **objetivo**, por ejemplo al no respetar los plazos constitucionales establecidos para aprobar la ley de presupuesto (Arts. 78 y 80) o, realizar el mensaje presidencial anual ante el Congreso (Art. 118°-7).

El acto constitucional para que no sea una infracción debe también ser **lícito**, es decir no debe infringir directa ni indirectamente los dos tipos de norma de la Constitución:

[10] ARANDA ALVAREZ, Elvira. *Los actos parlamentarios no formativos y su control jurisdiccional.* Centro de Estudios Político y Constitucionales. Madrid, 1998, pp. 54-56.

Norma constitucional regla caracterizada por ser una obligación de hacer o de no hacer. por ejemplo "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe" (Art. 2°-24-a) o "no hay proceso judicial por comisión o delegación" (Art. 139°-1).

Norma constitucional de principio que constituye un mandato con un alto grado de generalidad; pero que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible. Por eso constituye una norma de optimización que deben ser cumplidas en diferentes grados, como por ejemplo "El Estado fomenta y garantiza el ahorro" (Art. 87) o, "El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario".

Sin perjuicio de lo señalado, la infracción constitucional también se produciría si se violan los valores constitucionales y democráticos del Estado de Derecho. Valores que constituyen el fundamento que legitiman al Estado Constitucional; por ejemplo: la soberanía popular expresada en que "El poder del Estado emana del pueblo" (Art. 45) o, la posición humanista según la cual "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado" (Art. 1).

iii. Principio de racionalidad.- Se busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes constitucionales que son objeto de protección. De modo que los valores, principios o reglas constitucionales hayan sido infringidos sin intermediación alguna por el acto cuestionable. Se debe determinar que haya una relación lógica y causal entre el acto constitucional y la afectación del bien constitucional para que se produzca la infracción constitucional.

iv. Principio de proporcionalidad.- Para que se produzca una infracción constitucional no basta que dicho acto sea irrazonable o irracional, sino que también debe ser desproporcionado. Pero, debe graduarse la intensidad de la afectación a los bienes constitucionales para que constituyan una infracción constitucional. Así se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:

Infracción leve.- Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (Art. 44).

Infracción intermedia.- Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, tienen prioridad en el Congreso la aprobación de "las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995" (Octava Disposición Final y Transitoria); e

Infracción grave.- Cuando se viola un mandato claro y vinculante, por ejemplo "el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección

inmediata" (Art. 112); cuando se viola un valor democrático, por ejemplo "el Presidente de la República se elige por sufragio directo" (Art. 111) o: cuando se viola un principio constitucional –como el principio de supremacía constitucional "la Constitución prevalece sobre toda norma legal" (Art. 51)- que ponga en peligro al propio Estado constitucional.

v. Principio de proporcionalidad de las sanciones.- La triple naturaleza del acto constitucional debe ser concurrente para que se produzca la infracción constitucional. Es decir que, dicho acto debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado para que constituya una infracción constitucional. Pero, no toda infracción constitucional lleva una misma sanción, sino que de conformidad con el grado de infracción cometido, la sanción será también proporcional. Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan solo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional.

Sin perjuicio de ello, es del caso mencionar que de no llegarse a producir una infracción constitucional el Congreso podría ejercer de uno de sus poderes implícitos de realizar una declaración preventiva acerca de ciertos actos constitucionales que de continuar o no rectificar podrían configurar un supuesto de infracción. Ello con la finalidad de llevar a cabo su función de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (Art. 102°-2), mediante una amonestación pública, salvo que considere algún tipo de sanción constitucional.

b) *Infracción de la Constitución y parámetros de su tipificación.-* Consideramos que la trasgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción de la misma, esto en el entendido que tales infracciones deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario público, de conformidad con lo postulado en el literal precedente. Por lo demás, esto implica que se lleve a cabo dicho proceso, respetando los principios y garantías del debido proceso parlamentario; en su doble vertiente, como tutela del derecho objetivo del Congreso de investigar y sancionar las infracciones constitucionales y, como tutela de los derechos subjetivos de las autoridades protegidas por el antejuicio de respetar el debido proceso.

c) *Denuncia constitucional interpuesta por particulares e infracción de la Constitución.-* Las denuncias constitucionales interpuestas por particulares presentaban dos problemas no menos importantes. El primero de ellos tenía que ver con la limitación establecida por el artículo 89°-b y c, en el sentido de que las denuncias realizadas por cualquier particular debían pasar por una especie de «filtro» de los Congresistas, quienes tomaban conocimiento a través de los voceros de los Grupos Parlamentarios, y podían o no hacerlas suyas. Creemos que esta limitación era injustificada en el entendido que se corría el riesgo de que tales denuncias no fueran acogidas por afectar intereses políticos, de partido o, inclusive, intereses personales: Es decir, este «filtro» constituía una buena oportunidad para que los Congresistas conozcan, previamente, si era conveniente o no hacerla suya, con lo cual el legítimo derecho del ciudadano denunciante era relegado frente a los intereses y disposición de los Congresistas.

Aparte de ello, se establecía otra limitación injustificada al derecho de cualquier ciudadano para presentar una denuncia constitucional, toda vez que sólo podían denunciar por hechos que constituían delitos de función, mas no por infracción de la Constitución, con lo cual se dejaba también una margen abierto para la impunidad, pues no obstante haber sido afectado el ciudadano por un acto arbitrario por parte de un funcionario público con derecho a antejuicio político, el Reglamento del Congreso se lo impedía denunciar por infracción de la Constitución. Esto constituía una diferenciación absurda, pues frente al derecho de los Congresistas y del Fiscal de la Nación, el derecho de un particular era limitado injustificadamente, no encontramos fundamento para distinguir tales denuncias[11].

Recientemente, y con la modificación realizada al artículo 89° del Reglamento del Congreso se ha establecido, con buen criterio, que todas las denuncias, incluidas las provenientes de particulares sean vistas directamente por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, lo cual implica que el «filtro» por el que debía pasar anteriormente ha sido dejado de lado. Además, también se ha previsto, expresamente, que el particular puede denunciar a un alto funcionario por delito de función o por infracción de la Constitución, con lo cual se supera, en parte, los problemas al que aludimos inicialmente.

Lima, diciembre de 2003

[11] Justifica esta limitación Marcial RUBIO, *Op. cit.* p. 135.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Comisiones Investigadoras

Área de Fiscalización y Control Político

Dr. César Landa
Consultor

Sr. Jorge León
Asistente

Lima, Diciembre del 2003

COMISIONES INVESTIGADORAS

I. INTRODUCCIÓN

El principio de división de poderes es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se afianza la estructura del Estado constitucional y sin el cual éste es inconcebible.

El principio que fuera formulado por MONTESQUIEU, recogido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y también en el artículo 43 de la Constitución Política peruana de 1993, tiene por objeto evitar la concentración del poder en una sola persona o en un solo órgano y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, sobre la base de los pesos y contrapesos (*checks and balances*) que deben existir entre los Poderes del Estado.

Ahora bien, dentro del ámbito en que se desarrollan las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sobresale la función de control parlamentario, el cual se ha constituido como la función más importante que realizan los Parlamentos modernos, a través de diversos mecanismos con los que cuentan para controlar la actividad política del gobierno.

Así, los Parlamentos disponen de diversos instrumentos para realizar su función de control. Sin embargo, cabe señalar que, de todos esos instrumentos, los que plantean mayores problemas y controversias, sin duda alguna, son las Comisiones Parlamentarias de Investigación. Lo cual ha generado posiciones encontradas respecto a su utilidad y eficacia, en cuanto que un sector de la doctrina ha puesto en duda su utilidad con el argumento que más son los problemas que genera que los beneficios derivados de su funcionamiento; otro sector considera que, en definitiva, las Comisiones de Investigación desempeñan un rol importante de control de la actividad del Ejecutivo y, por tanto, está justificada su incorporación en el ordenamiento jurídico.

Nosotros, comulgamos con esta última posición, en tanto que una adecuada regulación y una racionalización en la conformación y en el desempeño de dichas Comisiones puede contribuir eficazmente, y de hecho contribuye, al control político del Gobierno.

Ahora, si bien este instrumento de control ha merecido una especial atención en la doctrina extranjera (principalmente en la doctrina alemana, francesa, italiana, norteamericana y española), no podemos decir lo mismo respecto de la doctrina nacional, pues salvo excepciones, no se le ha dado la importancia que merecen; ello como consecuencia, tal vez, del estado incipiente en que se encuentran los estudios sobre el Derecho parlamentario en nuestro medio.

Legislativamente, tampoco podemos decir que en nuestro ordenamiento, las Comisiones de Investigación gozan de una regulación adecuada. Como reflejo de esto podemos ver que uno de los problemas más importantes que justifica una reforma está relacionado con los poderes y límites de las Comisiones de Investigación, pues del ejercicio de los poderes de los cuales están investidos se derivan una serie de fricciones y roces con otros *órganos del Estado* (como por ejemplo, la compatibilidad de la investigación parlamentaria con la investigación judicial, el secreto o publicidad de sus trabajos) y con los *derechos fundamentales* de las personas (como por ejemplo, el poder para requerir la comparecencia y declaración obligatorias de personas).

En suma, realizar un análisis y una propuesta de reforma de las Comisiones de Investigación tiene su fundamento por cuanto las Comisiones Parlamentarias de Investigación no pueden ser, por un lado, instrumentos de abuso de poder para orientarlos en detrimento de otras instituciones del Estado con el objetivo de desestabilizarlas u orientarlos en contra de los particulares transgrediendo derechos fundamentales; pero tampoco pueden convertirse en meras entidades burocráticas ineficientes, sin facultades y poderes suficientes que las impidan cumplir con su finalidad.

Por ello, junto a la reforma de su régimen constitucional y reglamentario, es necesario fijar ciertos criterios y parámetros para lograr que las Comisiones de Investigación sean instrumentos para un control eficaz sin que eso implique un abuso de poder. Más aún, cuando nuestro país está saliendo de un sistema de corrupción generalizado, es necesario potenciar los mecanismos de control parlamentario (entre ellos las Comisiones Investigadoras), a fin de no repetir la nefasta situación del control parlamentario durante el régimen fujimorista, pues como bien sabemos se caracterizó por un inexistente control del Parlamento sobre el Ejecutivo.

II. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

2.1. OBJETO DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

a) *El «interés público» como presupuesto habilitante de las Comisiones de Investigación.*- Establece nuestra Ley Fundamental en su artículo 97º, que el Congreso «*puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*». Del mismo modo, lo hace el Reglamento del Congreso en el artículo 88º, cuando señala que el Congreso «*puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*». Aparentemente, el supuesto de hecho que sirve de base para la conformación de una Comisión Investigadora no es susceptible de cuestionamiento alguno. Nada más alejado de la realidad.

En efecto, el «interés público» es un concepto abierto e indeterminado, que puede albergar tantos sentidos como intenciones haya (saludables o nocivas) para promover una investigación parlamentaria. Es más, tal vez lo único claro que pueda extraerse de este concepto, es que las Comisiones Investigadoras no puede avocarse al conocimiento e investigación de asuntos privados.

En la doctrina contemporánea se ha advertido, ya, los serios inconvenientes que genera este concepto abierto. Así, se ha señalado que «tiene un notable grado de ambigüedad o que parece vacua e innecesaria, resaltándose en otros contextos que el concepto de interés público es cuando menos impreciso»[1].

Esta ambigüedad se ve acentuada desde que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso precisan quién determina el «interés público» de un hecho o una situación concreta.

Por ello, y para compensar tal ambigüedad del «interés público», se debe considerar el *principio de razonabilidad* en la conformación de las Comisiones Investigadoras. Es decir, junto al concepto del «interés público», se debe tener en cuenta, como regla, que la conformación de dichas comisiones sea *razonable*, *racionalidad* y *proporcional*

[1] TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. p. 77.

a los objetivos que se persigue con el establecimiento de las Comisiones Investigadoras.

En fin, el «interés público» se muestra como un concepto insuficiente para determinar la creación de una Comisión Investigadora, lo cual nos lleva a considerar la incorporación de otros criterios, como el principio de razonabilidad, a fin de racionalizar y evitar que «esta arma afilada de la oposición no pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso»[2].

b) *La oposición parlamentaria y la conformación de las Comisiones Investigadoras.*- El artículo 88°-a del Reglamento del Congreso señala que para la aprobación de la constitución de una Comisión Investigadora «*sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso (...) respetando el pluralismo y proporcionalidad de los grupos parlamentarios*». Es decir, que para la conformación de una Comisión Investigadora se requiere el voto aprobatorio de 42 congresistas. La cifra, a nuestro entender es muy alta y limita el derecho de la oposición a valerse de este instrumento de control. Creemos que se debería exigir sólo el 25% de los miembros del Congreso (como ocurre en el sistema alemán), si es que se quiere que las Comisiones Investigadoras realicen tareas eficaces de control y no dejarlas a la voluntad de la mayoría parlamentaria que casi nunca tiene la suficiente disposición para controlar al Gobierno que apoya.

Por otro lado, gran parte de la ineficacia de las Comisiones Investigadoras como instrumentos de control político se debe a que los mismos están, la mayor de las veces, presididas por Congresistas de la mayoría parlamentaria. Las Comisiones Investigadoras deben ser instrumentos de control puestos, principalmente, al servicio de la oposición democrática, más aún si consideramos que es la oposición quien legitima al poder y no al revés. Por ello, con la oposición al frente de las Comisiones Investigadoras (tanto en su creación como en su conformación) se conseguiría que la mayor parte de las comisiones investigadoras se formen aun en contra de la mayoría, o incluso cuando la mayoría, en la votación formalmente exigida generalmente, aprobaría su constitución que de todos modos ya no podría evitar, para así demostrar que ni ella ni el gobierno apoyado por ella tienen nada que esconder ni temer[3].

2.2. Límites de las Comisiones de Investigación

Como quiera que uno de los aspectos más controvertidos y difíciles de las Comisiones Investigadoras está relacionado con los límites, podemos advertir que aquéllas están limitadas cuando menos por las siguientes restricciones que ha continuación analizamos.

a) *Límites materiales.*- Dentro de los límites materiales se ubican las materias clasificadas como «secretas» o «reservadas». El Reglamento del Congreso nada dice al respecto. Aunque en la práctica las comisiones investigadoras han tenido y tienen acceso a determinada información de carácter reservado, nada obliga a las instituciones que manejan y tienen bajo su responsabilidad este tipo de información a suministrar los mismos, pues ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso

---

2 ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las Comisiones Parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994. p. 52.

3 ZEH, Wolfgang: «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las Comisiones Parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994. p. 51.

establecen tal obligación, más aún cuando se trata de informaciones que puedan comprometer a la seguridad nacional o a la defensa del Estado.

En todo caso, «para evitar cualquier tentación de ilegalidad cobijada en la clasificación como secretos de ciertos temas, debe garantizarse un control parlamentario de los mismos ejercido de forma periódica y responsable»[4], lo cual implica la necesidad de que, en vía reglamentaria, se determine hasta dónde las Comisiones Investigadoras pueden tomar conocimiento de tales materias y cuál es la responsabilidad de quienes la solicitan.

b) *Límites orgánicos o competenciales.*- Dentro de estos límites corresponde analizar las relaciones entre las Comisiones Investigadoras y el Poder Judicial.

La Constitución en el artículo 97° señala que las conclusiones a las que lleguen las Comisiones investigadoras «*no obligan a los órganos jurisdicionales*» y en el artículo 139°-2 señala que la facultad de investigación del Congreso no debe «*interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno*». Del mismo modo, el Reglamento del Congreso señala que «*las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales*».

En la doctrina del Derecho parlamentario comparado se pueden identificar dos sistemas respecto de las relaciones de las Comisiones Investigadoras con el Poder Judicial. Existe un primer sistema, como el francés, al que podemos denominar *sistema excluyente* que no permite la iniciación de un proceso de investigación parlamentaria estando pendiente un procedimiento judicial sobre los mismos hechos; es más, «todo proceso de investigación parlamentaria se vería paralizado si se iniciase con posterioridad un proceso judicial»[5].

Por otro lado, podemos hablar de un *sistema paralelo* según el cual la existencia de un proceso judicial no impide que el Congreso pueda iniciar investigaciones sobre los mismos hechos, permitiendo que la investigación parlamentaria y la investigación jurisdiccional puedan correr en paralelo. Es el caso por ejemplo del sistema norteamericano, italiano, entre otros.

De los artículos mencionados se desprende con claridad que nuestro sistema constitucional ha optado por este último, esto es, por el *sistema paralelo.* Más aún cuando el artículo 88°-f del Reglamento del Congreso establece que «*la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación. El mandato de éstas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo*», lo cual es un acierto si consideramos que la investigación parlamentaria y la investigación jurisdiccional tienen diferente naturaleza y objeto.

Sin embargo, el *sistema paralelo* tiene el inconveniente de generar roces y fricciones entre el Parlamento y el Poder Judicial, desde que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso regulan las relaciones entre estos órganos del Estado, por lo que no queda claro otros aspectos como por ejemplo si el Poder Judicial tiene la obligación de proporcionar información y pruebas al Congreso sobre un determinado hecho, y si las pruebas exhibidas por el Parlamento no las invalida para ser actuadas en vía judicial.

---

4 TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno.* Congreso de los Diputados, Madrid, 1998. p. 130.

5 GUDE FENÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación.* Servicio de Publicaciones de la Universidad Santiago de Compostela, 2000. p. 94.

Respecto del primer cuestionamiento, pensamos que sea el mismo Poder Judicial quien determine y decida si proporciona o no una determinada información, considerado la autonomía institucional que le asiste y el principio de colaboración entre los poderes del Estado.

Por otro lado, y con respecto a la actuación de pruebas en sede parlamentaria, cabe señalar que tal exhibición no las invalida como medios probatorios, pero siempre que la exhibición se realice considerando el *test de la razonabilidad*, es decir, las Comisiones Investigadoras para poder determinar si es factible la difusión de un determinado medio probatorio deben seguir los siguientes pasos: a) *adecuación de la medida* (para verificar que la exhibición de los medios probatorios sea afín a las funciones que han dado origen a la creación de la comisión investigadora); b) *necesidad de la medida* (la decisión parlamentaria de ordenar la exhibición de un determinado medio probatorio debe ser indispensable para llevar a cabo la finalidad de la Comisión Investigadora); y c) *proporcionalidad de la medida* (en tanto que la difusión que haga la Comisión Investigadora debe ser proporcional al objetivo que se persigue)[6].
Finalmente, es también bastante cuestionable que el artículo 88º-i señale que si el informe de la Comisión Investigadora es aprobado «*el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que corresponda (...)*». Este artículo parece constreñir al Fiscal de la Nación a iniciar, siempre y en todos los casos, las acciones que corresponda, pues no le deja un margen de valoración, lo cual implica una afectación de su autonomía e independencia que constitucionalmente le ha sido conferido

Lo expuesto en esta parte nos lleva a considerar una regulación expresa de las relaciones entre el Congreso, el Poder Judicial y el Ministerio Público en materia de investigación parlamentaria, a fin de no afectar la autonomía y la independencia de dichos órganos del Estado.

c) *Límites personales*.- Un tercer límite a la facultad de investigación del Congreso lo constituyen indudablemente los derechos fundamentales. No obstante que el artículo 97º de la Constitución no prevé a los derechos fundamentales (a excepción del derecho a la intimidad) como límite a esta potestad parlamentaria, cabe decir que los mismos son auténticas «vallas» al ejercicio del poder, incluido el poder de investigación del Congreso. Esto en el entendido que «los derechos fundamentales tienen un doble carácter constitucional: como derechos individuales de la persona y como orden valorativo institucional»[7].

Dado que el Reglamento del Congreso es muy parco al señalar que quienes concurren citados por una Comisión Investigadora «*pueden acudir a ellas en compañía de un Abogado*» (artículo 88º-d), nos lleva a señalar que se deben incluir otros derechos que las Comisiones Investigadoras deben respetar: derecho a la dignidad de la persona humana, el derecho al honor, el derecho a la intimidad y privacidad, el derecho al debido proceso y el derecho de defensa.

Ahora, si bien se establece la obligación de comparecer ante ellas y proporcionar la información que se posea (artículo 88º-b), nada obliga a quien comparece a declarar,

---

6 LANDA, César. «Sobre las relaciones entre la comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: el caso de los vídeos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, N.º 4, Año 3, CAL, Lima, 2002. pp. 403-411.

7 LANDA, César. Teoría del Derecho procesal constitucional. Palestra Editores, Lima, 2003. p. 177.

esto es así por cuanto éste constituye una manifestación del derecho a la no incriminación[8] del mismo modo que le asiste el derecho a la no autoincriminación propiamente.

d) *Límites temporales.* Es del caso analizar bajo este punto la duración de las Comisiones de Investigación. El Reglamento del Congreso (artículo 88-º) no señala un plazo determinado que tiene una Comisión Investigadora para realizar sus tareas, pues tal determinación lo realiza el Pleno del Congreso; tampoco establece un número limitado de veces por los cuales se puede prorrogar el plazo otorgado por el Pleno del Congreso a una Comisión Investigadora..

Es necesario, por lo tanto, que el Reglamento establezca un plazo prudencial para el desarrollo de las investigaciones, así como el número de veces por los cuales las tareas de una Comisión Investigadora puede ser prorrogado, lo contrario significa aportar elementos de ineficacia y desidia por parte de los que conforman las comisiones investigadoras.

2.3. Poderes de las Comisiones Parlamentarias de Investigación: *The power to send for persons, papers and records*

Junto a la complejidad que plantea el tratamiento de los límites de las Comisiones Investigadoras, aparece el problema de las facultades o poderes con los que cuentan dicha comisiones.

El artículo 97º de la Constitución ha investido de los «*mismos apremios que se observan en procedimiento judicial*», del mismo modo que el Reglamento del Congreso lo hace en el artículo 88º-d. Es del caso advertir que tal equiparación de los apremios que tienen las comisiones investigadoras con los del órgano jurisdiccional no convierte a aquellas en órganos judiciales, pues «no por ello debe asimilarse la naturaleza política, propia de los órganos parlamentarios, con la naturaleza judicial, propia de los órganos judiciales»[9].

Pero es justamente el hecho que las Comisiones Investigadoras gocen de tales poderes que se hace necesario una regulación clara y precisa a fin de evitar que en su uso se incurran en arbitrariedades, lo cual implica que el *principio de razonabilidad* pondere permanentemente el uso de estas facultades.

a) *Poder para requerir la comparecencia de personas: The power to send for persons.-* Las Comisiones Investigadoras pueden solicitar al Juez Especializado en lo Penal que una persona sea conducida por la fuerza pública cuando no comparezca en la fecha y hora señalados (artículo 88º-d). Hasta aquí parece que tal proceder es correcto. Pero tal corrección desaparece cuando el mismo artículo señala que el Juez «*accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud (...)*». Consideramos que el artículo en análisis, en esta parte, es inconstitucional, por cuanto afecta la autonomía e independencia judicial al compeler y obligar injustificadamente, y por el solo mérito de la solicitud, al Juez a ordenar la comparecencia de una persona mediante la fuerza pública. Debe quedar claro, que lo que se cuestiona no es tanto de que las Comisiones Investigadoras tengan tales facultades, sino lo que ponemos en entredicho es que se obligue al Juez a ordenar tal comparecencia, sin que el mismo

---

8 QUISPE FARFÁN, Fany. *La libertad de declarar y el derecho a la no incriminación.* Palestra Editores, Lima, 2002. p. 57.

9 GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español.* McGraw-Hill, Madrid, 1996. p. 68.

pueda realizar una libre valoración de tal solicitud, por lo que consideramos que este aspecto debe ser materia de reforma.

Junto a este poder, aparece la facultad de las Comisiones para solicitar el allanamiento de domicilios y locales. La redacción del artículo en comentario no puede ser más deficiente, porque mientras que para la comparecencia de las personas el Juez no puede valorar sus procedencia, este artículo prevé, sin fundamento alguno, para el caso del allanamiento, que el Juez puede ordenar el allanamiento «*previa evaluación de los argumentos presentados*». Es decir, cuando se trate de afectar la libertad de la persona el Juez no puede valorar nada, mientras que para el allanamiento sí lo puede hacer, nada más absurdo.

Frente a estos inconvenientes debemos plantear que tales pedidos, incluido la solicitud de medidas cautelares personales, como el impedimento de salida del país, deben ser ordenados única y exclusivamente por el órgano jurisdiccional, el que deberá valorar libremente, en todos los casos, la procedencia o la improcedencia de tales pedidos.

Antes de finalizar esta parte creemos importante analizar la obligatoriedad que tienen las autoridades, funcionarios, servidores públicos y cualquier persona, de comparecer ante las Comisiones de Investigación y cuáles son las consecuencias que puede generar su inobservancia.

En principio, cabe decir que es lícito y correcto que se haya establecido tal obligación, pues de lo contrario, estas Comisiones devendrían en estamentos ineficaces y sin poderes para realizar sus funciones.

Ahora bien, el incumplimiento de tal obligación daría lugar a la configuración del delito de negativa a colaborar con la administración pública (artículo 371 del Código Penal) desde que «*se niega al funcionario público la colaboración que necesita de ciertas personas para poder cumplir sus funciones (...)*» incluida la solicitud de «*una Comisión investigadora del Parlamento (...)*»[10]. Esto implica que las personas requeridas a comparecer deben ser adecuadamente notificadas dentro de un plazo razonable que se debe establecer y que no contempla el actual artículo 88-c del Reglamento del Congreso.

b) *Poder para recabar información: The power to send for papers and records.*- Estos poderes de las Comisiones Investigadoras están contemplados tanto en la Constitución Política (artículo 97°) como en el Reglamento del Congreso (artículo 88-e) y fundamentalmente son dos: el poder para solicitar el levantamiento del secreto bancario el levantamiento de la reserva tributaria.

El problema que plantea el primero, es decir, el levantamiento del secreto bancario, es que el Reglamento (artículo 88°-f) no especifica de qué personas se puede solicitar, si es de todas o sólo de los funcionarios públicos, pues qué finalidad puede tener levantar el secreto bancario de una persona que ha no ha desempeñado un cargo público o que no tiene relación con los hechos que se investiga.

El tema ha sido tratado en la doctrina extranjera, la cual se ha pronunciado en el sentido que, frente al vacío que existe en el Reglamento del Congreso a este respecto, pues no prevé de quiénes se puede solicitar el secreto bancario, «sólo es posible su acceso cuando afecte a personas que desempeñen o hubieran desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas y

---

[10] ABANTO VÁSQUEZ, Manuel. *Los delitos contra la Administración Pública en el Código Penal peruano*. Palestra Editores, 2.ª edición, Lima, 2003. pp. 182-187.

empresas de ellas dependientes. Fuera de este ámbito subjetivo de aplicación resulta no fundado en derecho su acceso»[11].

El otro problema tiene que ver con la reserva tributaria el cual adolece de los mismos defectos del levantamiento del secreto bancario, lo cual hace necesario también mayor precisión al respecto en el Reglamento del Congreso. Por ello, creemos que es extrapolable al levantamiento de la reserva tributaria la propuesta planteada para el levantamiento del secreto bancario.

2.4. Control Jurisdiccional de los actos de las Comisiones Parlamentarias de Investigación

Como en un Estado constitucional no existen poderes absolutos, mucho menos poderes exentos de control, es necesario determinar qué actos de las Comisiones Investigadoras son recurribles ante el órgano jurisdiccional y qué actos estarían exentos de dicho control jurisdiccional.

a) *Acto parlamentario.*- Previo a la determinación de los actos de las Comisiones Investigadoras susceptibles de control jurisdiccional, es necesario precisar qué se entiende por acto parlamentario. En principio, debemos señalar que el acto parlamentario es el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario por parte del Congreso o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, modifica o extingue una situación jurídica[12].

Siendo que las Comisiones Investigadoras forman parte del Parlamento y realizan sus actividades dentro de las facultades que les confieren, es obvio que las mismas realizan una serie de actos parlamentarios en el desarrollo de sus actividades de investigación.

b) *Actos susceptibles de control jurisdiccional.*- Parece claro que la decisión del Pleno del Congreso para crear una Comisión Investigadora o el Dictamen con el cual finaliza su actuación no son susceptibles de ser recurridos en vía jurisdiccional, siempre que no afecten derechos fundamentales.

Sin embargo, sí serían susceptibles de control jurisdiccional todos aquellos actos en virtud de los cuales se afecten, directa o indirectamente, los derechos fundamentales (como el derecho a la dignidad, el derecho de defensa, a la intimidad, a la tutela jurisdiccional, al debido proceso parlamentario, a la imparcialidad, etc.). Los actos que podrían afectar tales derechos serían, por ejemplo:

1) El acto por el cual la Comisión Investigadora solicita la conducción, mediante la fuerza pública, de una persona,
2) El acto por el cual se solicita el allanamiento de domicilios y locales,
3) El acto por el cual se solicita el levantamiento del secreto bancario,
4) El acto por el cual se solicita el levantamiento de la reserva tributaria,
5) El acto por el cual se solicita el impedimento de salida del país.
6) La incautación de libros, archivos, documentos y registros.
7) La coerción para exhibir o entregar documentos privados.

---

11 MASSÓ GARROTE, Marcos F. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español.* Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. p. 192.

12 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. p. 134.

c) *Garantías constitucionales y los actos de las Comisiones Investigadoras.*- En nuestro sistema constitucional se ha establecido una serie de garantías constitucionales en aras de proteger los derechos fundamentales (artículo 200 de la Constitución) y considerando diferentes procesos constitucionales según los derechos que se pretende proteger. Por ello, la interposición de las acciones de hábeas corpus, amparo o hábeas data dependerá, en mucho, del derecho fundamental que haya sido afectado por uno o más actos realizados por las Comisiones Investigadoras.

III. CONCLUSIÓN

Dado que las Comisiones Investigadoras «pueden cumplir una tarea importantísima para el correcto funcionamiento del sistema democrático»[13], es necesario que sean configurados y regulados adecuadamente. De modo que es incuestionable su rol y su importancia para consolidar un sistema democrático, porque, en último término, de lo que se trata es que el Parlamento se convierta en una institución en la que los ciudadanos puedan confiar y percibir que las tareas que desempeñan trascienden al debate vano y barato.

Por ello, la experiencia de la década pasada nos enseña que cuando las Comisiones Investigadoras se dejan en manos de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, las mismas se convierten no en instrumentos de control, sino en un foro público exculpatorio de los yerros y traspiés del Gobierno, como lo fueron las Comisiones Investigadoras que investigaron la falsificación de firmas hecho por un partido afín al Gobierno fujimorista y la Comisión Investigadora de la interceptación telefónica.

Es en este contexto, que la oposición democrática debe asumir responsablemente, sin caer en la oposición filibustera y obstruccionista, su rol democrático de control del poder, a partir de la delimitación clara y precisa de los poderes y límites de las Comisiones Investigadoras, que aquí hemos esbozado preliminarmente.

Lima, diciembre de 2003.

---

[13] TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. pp. 11-12.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo

Dr. César Landa
Consultor

Sr. Jorge León
Asistente

Lima, Diciembre del 2003

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN

En el actual proceso democrático se puede afirmar que el control constitucional del Poder Ejecutivo pasa por definir: los alcances de la función legislativa de este Poder, las características de estas normas legales –decretos legislativos, decretos de urgencia y los tratados simplificados– y analizar las principales resoluciones de la jurisdicción constitucional, recaídas sobre estas normas. A fin de que se puedan establecer, inductivamente, las funciones del control parlamentaria de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

Para tal cometido, cabe señalar, previamente, que en un régimen presidencial atenuado como el peruano, el desarrollo del Estado democrático ha demostrado la necesidad de que el poder público participe en el fomento y promoción del bienestar económico y social de todos los ciudadanos. Lo cual es motivo para que el Presidente de la República, antes que el Parlamento, sea quien se encargue de dirigir la política general del gobierno de desarrollo social y económico, según dispone el Artículo 118°-3 de la Constitución. .

Pero, dada la tradición presidencialista caracterizada por el mayor dinamismo y recursos técnicos del Poder Ejecutivo, el ejercicio discrecional de la facultad legislativa delegada u originaria ha llevado, incluso, a replantear la teoría de la división de poderes y de la forma de gobierno, así como el rol legislativo del Congreso (ver Cuadro N° 1). Esto último porque el problema ya no es, realmente, que el Ejecutivo ejerza facultades legislativas, sino, más bien, radica en que el Congreso encuentre los medios para impedir que se haga un uso abusivo de esta facultad.[1]

Cuadro N° 1
LEGISLACION DEL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO

	Belaúnde 1980-1985	García 1985-1990	Fujimori 1990-2000	Paniagua 2000-2001	Toledo 2001-2003*	.Totales
Dec. Urgencia	667	1033	1655	120	136	3611
Dec. Legislativo	348	263	303	12	19	945
Leyes	990	848	1373	139	602	3952

* Hasta el 31de Diciembre de 2003
Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: César Landa

Las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso no han servido para asegurar un ejercicio adecuado de dichas facultades, porque ha quedado librado a la discrecionalidad presidencial y al talante menos o más democrático del Presidente de

[1] Giraud, Émile. *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique.* Paris: Sirey, 1938, pp. 17 ss.; Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado.* Tomo VIII, editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, p. 131.

turno. Motivo por el cual, cabe analizar y plantear los alcances que debería tener el ejercicio del control parlamentario de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

II. La Constitución de 1993 y los decretos de urgencia.

La Constitución de 1993 ha establecido en su artículo 118°, inciso 19, que corresponde al Presidente de la República "dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia", y; en el artículo 74° que "los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria...".

Estas normas abiertas permiten el uso discrecional de dichos conceptos jurídicos al ser indeterminados en la norma suprema, como son el carácter extraordinario, el interés nacional, la materia económica o financiera[2]. Con lo cual se puede traspasar fácilmente el principio de división de poderes, por cuanto su interpretación queda a merced de la discreción del Presidente de la República.

Estas normas, por un lado, otorgan rango de ley a los decretos de urgencia y, por otro lado, les otorgan también fuerza de ley[3]. Con lo cual gozan de los atributos fundamentales de una ley, aunque estén reducidos a la materia económica y financiera. Pero, dado el carácter abierto de la norma, los decretos de urgencia han constituido el instrumento legal por excelencia de los regímenes presidenciales, llegando a ser utilizados abusivamente.

1. Decretos de urgencia en autocracia

Durante el período de gobierno de Fujimori entre julio de 1990 y noviembre de 2002 se dictaron 1655 decretos de urgencia –además de 303 decretos legislativos-, mientras que el Congreso dictó en ese mismo período sólo 1373 leyes. Ello fue así debido fundamentalmente a la falta de lealtad del entonces Presidente Fujimori, con el Estado Constitucional y los intereses nacionales, al hacer uso y abuso de los mismos.

En ese entendido, durante dicho período gubernamental ninguno de los decretos de urgencia fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, no obstante lo dispuesto, tanto en el artículo 118-19 de la Constitución que obliga al Congreso al Presidente a dar cuenta de los decretos de urgencia al Congreso y a este a tomar cuenta de los mismos, como en el 200°-4 de la Constitución que faculta a interponer la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, contra los decretos de urgencia que violen la Constitución por la forma o por el fondo. No obstante que se produjeron aberrantes normas de urgencia, como aquellas que no fueron publicadas en el diario oficial, al considerarlas el gobierno arbitrariamente como secretas[4].

Así pues, se puede afirmar que durante la década pasada no se produjo control parlamentario alguno; no obstante que el artículo 91° del Reglamento del Congreso

---

[2] Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la administración*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 219 y ss.

[3] Aldo Sandulli, *Legge, forza di legge, valore di legge*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Anno VII, Milano, 1957, pp. 269 y ss.; Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, *Los controles de la legislación delegada*, CEC, Madrid, 1995, pp.109 y ss.; asimismo, Francisco Rubio Llorente, *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley*, en RAP, Nos. 100-102, pp. 417 y ss.

[4] César Castillo, *Los decretos presidenciales de urgencia en el Perú y en la Constitución de 1993*. Tesis de Bachiller en Derecho. PUCP, Lima, 1996. cit., pp. 455, 459 y 460.

había dispuesto escuetamente el procedimiento respectivo. Esto se debió a que, la mayoría parlamentaria de entonces fue renuente a disponer del efectivo control sobre dichas normas legales del Presidente, aunque fuesen inconstitucionales.

Práctica que pese a los decretos de urgencia dictados entre 1993 y 2000, no se aplicó en ningún caso, sino tan sólo operó un silencio convalidante de la mayoría parlamentaria; la cual, en el mejor de los casos procedió a realizar un *control oblicuo*, que consistió en la presentación de proyectos de leyes modificatorios o derogatorios sobre aquellos decretos de urgencia o, en su caso decretos legislativos; evitando así la finalidad y función de la dación de cuenta, que es el control parlamentario directo a los actos normativos del Presidente de la República. Lo cual facilitó el establecimiento de un gobierno de los hombres y no un gobierno de la Constitución[5].

2. Decretos de Urgencia en democracia

Sólo en la actual etapa de la transición democrática, por un lado, el Congreso de la República ha empezado a ejercitar difusamente el control parlamentario; mientras que, por otra parte, el Tribunal Constitucional ha ejercido con mayor contenido su función de control jurisdiccional sobre los decretos de urgencia, de la forma siguiente:

A) Control del Tribunal Constitucional

Mediante Decreto de Urgencia N° 140-2001 el Poder Ejecutivo dictó medidas extraordinarias para regular el transporte público orientadas a su formalización y mejora de la calidad y seguridad del servicio brindado al usuario. La medida que se impugnó por inconstitucional fue el artículo 4° que autorizó a fijar tarifas mínimas para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga.

Así, en noviembre de 2003, el Tribunal Constitucional si bien declaró fundada en parte la demanda, estableció ciertos criterios a los que deben responder los decretos de urgencia:

> "a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español - criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que "en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma" (STC N° 29/1982, F.J. N.° 3).
>
> b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
>
> c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
>
> d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.° 6 y ss.), puede admitir excepciones,

[5] Herbert Spiro, *Government by Constitution*. Random House, New York, 1959, pp. 361 y ss.

alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3)

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada".[6]

Como es de entender el Tribunal Constitucional ha planteado un marco de control jurisdiccional que deja de lado la literalidad de la norma constitucional, para delinear un canon razonable, previsible y por tanto controlable de interpretación constitucional para la expedición y revisión de los decretos de urgencia. Posición que debe ser tomada en consideración por el Congreso; sin embargo, ello no se ha hecho evidente todavía.

B) Control Parlamentario

El Poder Ejecutivo da cuenta al Congreso sobre la expedición de los decretos de urgencia de conformidad con el artículo 118°-19 de la Constitución y el artículo 91° del Reglamento del Congreso, que establecen expresamente los mecanismos automáticos de su control parlamentario.

En efecto, dentro de veinticuatro horas a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República debe remitir al Congreso el decreto de urgencia expedido; para que la Comisión de Constitución se aboque a dictaminar si versa sobre materia económica o financiera y si se da el supuesto habilitante de "situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extienda constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas". Pero, sólo en el caso de que se viole lo prescrito, dicha Comisión se pronunciará y recomendará su derogación al Congreso, que debe aprobarla por ley[7].

Así por ejemplo, del análisis sobre los Decretos de Urgencia emitidos a lo largo del año 2002, se pueden observar datos reveladores acerca de la utilización de los mismos en nuestro sistema constitucional.

En primer lugar, en cuanto a la necesidad que la causa objetiva de los decretos de urgencia corresponda a medidas de emergencia; esta no se ha constatado en todos

[6] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N° 140.2001. Ver. www.tc.gob.pe.

[7] Congreso de la República, *Reglamento del Congreso de la República*, edición oficial, Lima. Octubre de 2002.

los casos, ya que las causas que han dado lugar a dichos Decretos no siempre han sido originadas por hechos urgentes. En ninguna disposición ni constitucional ni legal se delimitó lo que podría, en términos generales, considerarse como indicador de una situación urgente.

En el caso del D. U. Nº 017-2002, resultó poco claro que el equilibrio financiero de distritos que habían cedido territorio para la creación de un nuevo distrito constituyeran una situación de urgencia; en todo caso, era una situación previsible que no podía generar una situación de urgencia, salvo por la propia lenidad administrativa o gubernamental; lo cual no es un supuesto que habilite indirectamente la expedición de los decretos de urgencia..

De esta manera, la calificación de un asunto como urgente, da lugar a una valoración subjetiva por parte del Poder Ejecutivo; la que será a su vez, objeto de una valoración –también subjetiva- por parte del Poder Legislativo. En ambos casos, los problemas que se producen son evidentes: al no tener parámetros claros acerca de la "urgencia" de una tema en particular, en teoría, el Poder Legislativo podría observar todos los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo, ya que -valorativamente- podría considerar un asunto como no urgente. Por ello, es que se requiere regular esta materia, para crear previsibilidad y certeza a las tareas del control parlamentario.

Otro error común en la formulación de los Decretos de Urgencia, se produce al confundir las situaciones extremas o preocupantes que requieren una actuación previsible y permanente del Estado, por ejemplo en materias de saneamiento de infraestructura física o social, con temas que por su impacto al ocurrir un desastre natural –por ser inesperados- puedan calificar de urgentes.

De otro lado, así como se puede constatar que en ocasiones la delimitación de lo que es "urgente" no existe; ha sido pasado por alto la delimitación de uno de los elementos de la urgencia: la imprevisibilidad. Así se han emitido Decretos de Urgencia para solucionar problemas que se han producido por descuidos del legislador –al no cumplir con su deber de dar desarrollo a una norma, haciéndola inaplicable en la práctica- o en situaciones que parece no estar justificada objetivamente. Precisamente, porque los hechos objetivos que dan lugar a la emisión de dichos Decretos constituyen materias que han podido ser normadas previamente por el legislador.

En cuanto a la peligrosidad de una situación sobreviniente que puede verificarse por la situación que necesita ser regulada; ésta sólo se ha demostrado motivadamente en casos excepcionales, como en el del D. U. 003-2002, en el que la actuación de la administración pública pudo verse entorpecida por la aplicación inmediata de una norma legal; que no preveía originalmente un periodo de adecuación de sus disposiciones.

Asimismo, el Poder Ejecutivo ha pretendido legislar mediante Decretos de Urgencia sobre materias que deben ser parte de su actividad diaria, tales como las labores de planeamiento e infraestructura o la implementación de programas sociales; los cuales, por su propia naturaleza, deben corresponder a un planeamiento legislativo previo para su desarrollo.

Otro defecto que se produce en la expedición de los Decretos de Urgencia que se han emitido, es la mención de la transitoriedad de la norma; así de 26 Decretos de Urgencia expedidos el año 2002 sólo siete de ellos disponían con claridad que se trataba de medidas extraordinarias. En otros casos, se indicaba el carácter extraordinario de la medida; pero se omitía la alusión acerca del plazo en que estas medidas debían regir.

En cuanto al requisito de que dichos decretos se circunscriban a materia económica y financiera; éste se ha cumplido en la mayoría de los casos.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que, en ciertos casos –como el del Decreto Legislativo Nº 007-2002- lo que se hizo en realidad fue legislar sobre materia propiamente administrativa. Asimismo, se constata que en ciertos casos, se crearon mediante dichos instrumentos legales exoneraciones tributarias o se instituyó la contratación de bienes y servicios en formas distintas señaladas por la Ley –tal es el caso del D.U. 027-2002, que fuera observado por el propio Congreso-.

De otro lado, otro concepto totalmente indefinido en la formulación de dichos instrumentos legales es la determinación del interés nacional; ya que, en la práctica, muchas de las actuaciones estatales pueden calificar como de "interés general"; pero que no son producto de situaciones extraordinarias, sino ordinarias.

Con este balance, lo que se intenta determinar es que no basta que los mencionados instrumentos legales cumplan formalmente con los requisitos establecidos en la Constitución; sino que lo hagan sustancialmente. Pues el afirmar que se regula materia económico-financiera, sin dar mayor explicación en qué consiste la misma, puede dar lugar a que bajo este título se regulen otras materias, no autorizadas.

En ese sentido, el Congreso ha dejado pendiente la posibilidad de establecer: 1) ¿Qué se debe entender por la necesidad y urgencia de una medida extraordinaria? 2) ¿Cuál es el alcance de la materia económica y financiera? 3) ¿Qué vigencia temporal tienen los decretos de urgencia y cuáles son sus efectos en el tiempo? 4) ¿Cuál es el grado de provisionalidad de los mismos? 5) ¿Cuáles son los alcances de la fuerza de ley de los decretos, con relación a las demás normas legales?

4. Propuesta de regulación

Dada la corta pero intensa expedición de los decretos de urgencia en el Perú, se puede concluir que éstos han constituido el principal instrumento de expedición de normas legales del *presidencialismo* durante las etapas de los gobiernos democráticos (1980 a 1990); mientras que en el período autocrático los decretos de urgencia constituyeron sólo una de las formas legales que usó el gobierno (1990-2000), junto a los decretos leyes de la etapa del gobierno de facto (1992) Mientras que en el actual período gubernamental (2001-2003) hay un mesurado uso de los decretos de urgencia, pero no por ello con la certeza jurídica de su uso adecuado.

Se podría decir que la práctica y la teoría constitucional de la expedición por el Poder Ejecutivo de los decretos de urgencia, así como su control constitucional esbozado por el Congreso, presentan una gran divergencia entre la norma, la doctrina y la realidad constitucional. Salvo con la Ley N° 25397, Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República que fue derogada por el gobierno de facto en 1992 se estableció normas básicas para el ejercicio del control parlamentario. Y actualmente su regulación parcial y limitada establecida en el Reglamento del Congreso no constituye una solución para efectos del control parlamentario.

Motivo por el cual, para la expedición de los decretos de urgencia se deberían definir algunos lineamientos normativos, que es lo mismo a señalar los parámetros de su control parlamentario, en base a los lineamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y los siguientes fundamentos constitucionales :

a. Deben ser normas extraordinarias o excepcionales que se dicten ante una especial situación de necesidad o urgencia, imprevisible fácticamente. Dicha situación debe ser definida o interpretada razonablemente con la finalidad de resolver inmediatamente una grave crisis, que provocaría un mal mayor para el interés nacional –que no de debe reducirse a lo económico o financiero- si no interviniese el gobierno inmediatamente[8].

b. La validez de los decretos de urgencia debe tener una periodicidad limitada de cuarenta y cinco días (45), debido a que las situaciones de crisis al ser imprevisibles, crean un estado de necesidad y urgencia que las justifican. Por eso, por regla general siempre son transitorias[9]; de lo contrario, si esa situación excepcional se prolongase en el tiempo, el Congreso debería legislar positivamente sobre el tema.

c. Los decretos de urgencia al tener fuerza de ley; gozan de fuerza activa, en tanto pueden modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias en el ámbito de su competencia; teniendo como límites generales la protección de los derechos fundamentales[10] y específicos los que expresamente le queden prohibidos, como es el caso de la materia tributaria (Constitución Art. 74°); más no deben tener fuerza pasiva es decir que no puedan resistir una modificación de una norma de rango legal.

d. Los decretos de urgencia al ser una atribución del Presidente de la República que requiere el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y la aprobación del Consejo de Ministros, recae en estas autoridades y órganos de gobierno la potestad de definir con un razonable margen de discrecionalidad, el contenido del interés nacional, la oportunidad de la medida extraordinaria, la intensidad de la crisis, la temporalidad de estas normas extraordinarias y las normas legales a ser derogadas o suspendidas.

e. Los decretos de urgencia están reservados para regular sólo materia económica y financiera. La práctica se ha orientado hacia la intervención en el manejo de los aspectos presupuestales, financieros y crediticios públicos, que son normados por ley; pero no sería irrazonable entender que la necesidad y urgencia se refiera extraordinariamente también a temas de finanzas privadas que comprometan a las públicas. La regulación legal de cualquiera de esas tres sub-materias constituye el objetivo único de los decretos de urgencia y no los aspectos suplementario o accesorio a los mismos.

f. Los decretos de urgencia están a condición que lo requiera el interés nacional; que si bien es un concepto jurídico abierto o indeterminado, no es de carácter discrecional del gobierno; motivo por el cual, cabe asumir como un criterio delimitador que existe interés nacional cuando se haya comprometido el bien común, el interés social, la utilidad pública, la seguridad pública o el interés general.

---

[8] Pablo Santolaya Machetti, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988, pp. 106 y ss.

[9] Al respecto, ver el artículo 173° del *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*, que ha establecido cuarenticinco días de vigencia de los decretos de urgencia, plazo luego del cual caducan, salvo que sean prorrogados por el Congreso o la Comisión Permanente durante su receso. Ver: Congreso de la República, *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*, Lima, Julio 2002, p. 81.

[10] Luis Segura, *El control de los decretos-ley por el Tribunal Constitucional*, en RAP N°104, mayo-agosto, Madrid, 1984, pp. 367 y ss.

g. Por el control parlamentario el gobierno debe dar cuenta al Congreso de los decretos de urgencia, lo que supone; por un lado, la remisión fundamentada de los decretos de urgencia con fuerza de ley y, por otro lado, el control parlamentario de los mismos, convalidándolos mediante el silencio legislativo positivo o, derogándolos expresamente à través de una ley, en tanto incumplan con el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución y lo establecido en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.

h. El control judicial lo realiza el Tribunal Constitucional quien es competente para examinar la acción de inconstitucionalidad acerca de la constitucionalidad o no de los decretos de urgencia, tanto por el fondo como por la forma; sin perjuicio que la justicia ordinaria se pronuncie incidentalmente sobre la constitucionalidad de su aplicación, en un proceso judicial concreto o en vía de amparo[11].

Las normas que regulen los decretos de urgencia deben reflejar una posición subordinada a la Constitución, antes que al presidencialismo normativo, debido a que en un Estado de Derecho su expedición no puede quedar librada al voluntad propia del positivismo legalista, sino que debe quedar vinculada a las normas constitucional y legales que las desarrollen de manera razonable y previsible, regulando las situaciones de emergencia económicas.

III. Decretos Legislativos

El monopolio de la legislación corresponde al Congreso, en tanto el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función. Sin embargo, subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa al Poder Ejecutivo o a la propia Comisión Permanente en la materia y plazo definidos en la ley autoritativa, según los artículos . 104° y 101°-4 de la Constitución.

El control parlamentario de los decretos legislativos tiene otra problemática menos compleja que el control de los decretos de urgencia, pero no por ello menos importante. Porque los parámetros de control son más precisos, pues no se realizan en función de conceptos abiertos, como sí sucede con los decretos de urgencia. Antes bien tienen como presupuestos habilitantes una *materia específica* y un *plazo determinado* que los define el propio Congreso en la ley autoritativa.

Esto de alguna manera facilita el control parlamentario de los mismos, pues no debería existir mayor margen de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo o la Comisión Permanente, salvo que realice una interpretación abierta o extensiva de la ley autoritativa que pueda exceder el mandato recibido. Por ello, es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de estas normas, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

Si bien es cierto que la facultad de la legislación delegada en manos del Poder Ejecutivo es una prerrogativa constitucional delimitada que se le otorga al mismo, para que sea capaz de actuar con rapidez en ciertas situaciones de crisis, se debe resaltar

[11] José Soriano, *Los decretos-leyes en la jurisprudencia constitucional española*, en RAP, Núms. 100-102..., op. cit., pp. 465 y ss.: asimismo, Antonio Cano Mata, *Los ciudadanos y su posible intervención en el recurso de amparo y demás impugnaciones residenciadas en el Tribunal Constitucional*, en RAP, N° 106, enero-abril, Madrid, 1985, pp. 171 y ss.

el carácter extraordinario de dicha facultad, en función de los siguientes lineamientos formativos que constituirían los parámetros del control parlamentario:

a. La delegación de facultades se realiza mediante una ley autoritativa que establece las materias y el plazo de legislación, que aprueba el Pleno del Congreso unicameral por mayoría.

b. No cabe delegación en las materias relativas a la reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

c. Las materias delegadas y el plazo establecido no deben ser genéricos o indefinidos, sino taxativa y expresamente determinadas en la ley autoritativa.

d. No cabe que el Poder Ejecutivo delegue en cascada la facultad legislativa, encomendándola a otro organismo bajo su dependencia.

e. La norma legal que use el Poder Ejecutivo debe ser el decreto legislativo; y la Comisión Permanente ejerce las facultades legislativas delegadas mediante proposiciones de ley y con cargo a dar cuenta al Pleno del Congreso, que se aprueban como ley.

f. El uso de la delegación por el Ejecutivo agota la delegación de facultades antes de agotado el plazo, una vez que sea publicado el decreto legislativo en el diario oficial.

g. Los decretos legislativos, si bien gozan de una presunción de conformidad constitucional, están sometidos a los siguientes controles específicos:

i.- *Control de contenido*, para verificar su compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa, asumiendo que existe una presunción *iuris tantun* de constitucionalidad de dichos decretos.
ii.- *Control de apreciación*, para examinar si los alcances o la intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo se enmarca en los parámetros de la dirección política que asume el Congreso en materia legislativa.
iii.- *Control de evidencia*, para asegurar que dicho decreto legislativo no sólo no sea violatoria de la Constitución por el fondo o por la forma, sino también que no sea incompatible o no conforme con la misma.

h. Los decretos legislativos están sometidos al control de contenido, de apreciación y de evidencia del Congreso. Así como al control de conte3nido, apreciación –menos intenso- y de evidencia del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

i. El control constitucional de los decretos legislativos también es de naturaleza jurisdiccional, cuando el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial resuelven en vía de control abstracto o control concreto de normas, respectivamente.

i. El Congreso puede establecer fórmulas especiales de control en la ley autoritativa. Así el control previo, con carácter vinculante o simplemente consultivo, permite que antes de la aprobación del decreto legislativo por el Poder Ejecutivo, se cuente con la opinión del Congreso.

III. Tratados simplificados

En nuestro sistema constitucional, se puede observar que, por su forma de aprobación, los tratados pueden ser clasificados básicamente en tratados legislativos o tratados simplificados.

Los tratados legislativos son aquellos que requieren de aprobación por el Congreso, porque regulan infraconstitucionalmente temas específicos de rango legislativo, ya sea en materia de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de norma legal, según dispone el artículo 56 de la Constitución.

Los tratados simplificados, cuya competencia es del Poder Ejecutivo, son aquellos cuyas materias no están contempladas en el nivel legislativo ni en el constitucional. Así, el primer párrafo del artículo 57 de la Constitución, operando como una cláusula residual, los define como competencia del Poder Ejecutivo. De ese modo, dicho artículo dispone que «el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente...».

Ello no exime el control parlamentario sobre la facultad legislativa del Presidente de la República de aprobar tratados –además de los decretos de urgencia, de los decretos legislativos y la declaratoria de los estados de excepción-; la misma que se realiza a través de la dación de cuenta al Congreso, según disponen el artículo 57 de la Constitución y el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Así por ejemplo, dentro de las materias que son competencias propias del Poder Ejecutivo se encuentran la regulación de las tarifas arancelarias, según dispone el artículo 118 inciso 20 de la Constitución. Lo cual supone en puridad una materia de contenido tributaria, que el constituyente ha dispuesto como objeto de competencia del Poder Ejecutivo; en virtud del cual éste podría celebrar convenios ejecutivos, según faculta el artículo 57 de la Constitución.

Por ello, de la Constitución peruana se desprende que los tratados simplificados son los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo. Tales como los acuerdos arancelarios, libre circulación de personas, mercaderías, naves y aeronaves entre países, en la medida que no requieran decisiones legislativas del Congreso, es decir que sean asuntos de competencia del Poder Ejecutivo.

En efecto, la competencia del Poder Ejecutivo, por razón de la materia y la función de gobierno y administración, delimita el ámbito de responsabilidad, en temas tales como los acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales, entre países o de organismos internacionales.

Estos tratados simplificados han sido aprobados, indistintamente, en el Perú, mediante decreto supremo, resolución suprema e, inclusive, a través de circulares y notas de intercambio entre los países. No obstante, cabe precisar que a partir de la vigencia de la Ley N.° 26647 se ha uniformizado el procedimiento de aprobación, estableciéndose que dichos tratados sean aprobados solo por decretos supremos del Poder Ejecutivo.

Los tratados simplificados al contener materias de dominio propio del Poder Ejecutivo, facultan al Presidente de la República a ejercer la competencia constitucional de celebrar, ratificar o adherir al Estado a los mismos, de conformidad con el primer párrafo del artículo 57 de la Constitución.

1.

No obstante, puede darse el caso que una materia de competencia del Poder Ejecutivo para la celebración de un tratado, pueda ser objeto de disputa por parte del

Congreso, al entender que ésta es una de las materias reservadas a su favor por el artículo 56 de la Constitución. Este es el caso, que sucedió cuando el Vicepresidente de la República encargado de la Presidencia de la República suscribió, mediante D. S. N° 081-2001-RE, el "Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo".

Se cuestiona que la aprobación de dicho Acuerdo no haya seguido el trámite de suscripción de un tratado legislativo, dada sus implicancias en materia tributaria, la que constituye una competencia legislativa propia del Congreso. Sino que, por el contrario, se han seguido las disposiciones constitucionales y legales conducentes a la aprobación de los convenios ejecutivos, materia reservada al Poder Ejecutivo. .

En este caso u otros, el control parlamentario debería realizarse aplicando el *test* de la competencia. Este de manera sintética debería normarse siguiendo los siguientes disposiciones

a. Principio de unidad constitucional.- Por este principio se debe subordinar los intereses particulares de los poderes y organismos constitucionales a la preeminencia de los intereses generales del Estado.

   Dicho principio, conforme al artículo 44° de la Constitución, tiene las siguientes finalidades: «defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación».

   Esta subordinación debería realizarse en el marco de las competencias y atribuciones establecidas en el bloque de constitucionalidad entre el Pode Ejecutivo y el Congreso. Vale decir, que existiendo dudas sobre el titular de la competencia o atribución se deberá apelar al contenido esencial de las atribuciones y a la cláusula residual; según la cual en un régimen constitucional presidencialista, se preferirá en caso de vacío o de duda acerca de la titularidad de la competencia en cuestión a favor del Poder Ejecutivo.

   De ese modo, la presunción siempre operará a favor de los intereses estatales, representados por el Presidente de la República, por ejemplo en materia de política exterior y relaciones internacionales –lo que incluye competencias en materia de comercio exterior- y no de los poderes públicos, que sólo ejercen una cuota de los deberes del Estado, según se desprendería del artículo 118 numeral 11 de la Constitución.

   Pero si eso fuese insuficiente para delimitar las atribuciones en contienda, de acuerdo al *test* de la competencia, este debería verificarse mediante otros criterios formativos de control.

b. Principio de competencia.- Con este principio se concretiza a quien le corresponde la competencia, a través de identificar la lista de materias asignadas a los poderes del Estado en materia de tratados. Tanto en las normas constitucionales y legales que definan competencias de carácter general, competencias exclusivas positivas, competencias exclusivas negativas, competencias compartidas y concurrentes, relativas a materias y funciones que normen los tratados internacionales.

   En ese sentido, si una materia fuere motivo de grave disputa, en cuanto a la aprobación del tratado entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, tanto si la disputa es positiva –cuando los dos poderes pretenden aprobar el tratado, por

entender cada uno que es su materia– como en el caso de conflicto negativo– cuando ambos se niegan a aprobar el tratado, por entender que no es materia de su competencia–.se podría realizar el control parlamentario definiendo la competencia del Poder Ejecutivo para aprobar determinados tratados simplificados.

Lima, diciembre de 2003

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU

Propuestas para el Fortalecimiento de las Comisiones del Congreso Peruano

Dra. María Alejandra Svetaz

Lima, Febrero del 2003

INDICE

INTRODUCCION 2

1. FORTALECIMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS 3

1.1. Estructura de las Comisiones 3
1.2. Reglamentos de funcionamiento interno de las Comisiones 6
1.3. Competencias de las Comisiones Ordinarias 7
1.4. Número fijo de Comisiones ordinarias 9
1.5. Quórum para realizar reuniones de Comisión 10
1.6. Derivación de los proyectos a Comisión 10
1.6.1. Existencia de un órgano que centralice la actividad 11
1.6.2. Regulación del procedimiento de solicitud de cambio de la derivación del proyecto 11
1.6.3. Envío del proyecto a más de una Comisión 13
1.6.3.1. Unificación de proyectos o proposiciones legislativas sobre el mismo tema 13
1.6.3.2. Dictamen conjunto de varias Comisiones 14
1.6.3.3. Prevalencia de la Comisión a la que se asignó el proyecto en primer término 14
1.7. Rechazo de proyectos y archivo 15

2. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DE COMISIONES 15

3. OTRAS PROPUESTAS ÚTILES AL FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES 17

4. CONSIDERACIONES FINALES 17

Introducción

En este informe se analizan dos componentes esenciales del proceso de modernización en curso en el Congreso de la República del Perú:

a. El fortalecimiento del funcionamiento de las Comisiones legislativas y

b. La profesionalización de su personal.

Ambos temas se encuentran considerados en el Plan Estratégico del Congreso de la República para el período 2002/2006 dentro del Objetivo Estratégico de Fortalecimiento Institucional[1].

Las propuestas que a continuación se formulan responden a las principales cuestiones planteadas por legisladores, funcionarios y asesores del Congreso en diversas reuniones, entrevistas y talleres, coincidentes en términos generales con los contenidos de dicho Plan.

Para su elaboración se han tenido cuenta también diversos documentos legislativos:

- Constitución Nacional del Perú
- , Reglamento del Congreso del Perú
- Plan Estratégico del Congreso de la República
- Agenda Legislativa 2002-2003
- Organigrama General del Servicio Parlamentario del Congreso de la República (Acuerdo de Mesa 556-2001-2002/Mesa CR, julio 2002
- Manual dc Organización y Funciones del Servicio Parlamentario
- Documento de Organización y Funciones de las Comisiones, Grupos de Trabajo, Subcomisiones Investigadoras, Oficina de Apoyo a Comisiones 2001- 2002
- Plan de Capacitación 2003 y Cuestionario de Identificación de Necesidades Inmediatas de Capacitación, Gerencia Recursos Humanos, Área Desarrollo de Personal
- Acuerdo de Mesa 304- 2001-2002 Consejo CR Pedidos de pase a Comisión
- Proyectos de leyes y dictámenes del Congreso
- Bibliografía parlamentaria específica[2]

---

1. Plan Estratégico: 1.5. *Objetivo Estratégico*: Legislación. 1.5 1. *Objetivo específico*: Diseñar e implementar mecanismos que aseguren un alto nivel de calidad en la producción legislativa.

1.52. *Metas estratégicas:* Comisiones Ordinarias del Congreso fortalecidas y garantizada la continuidad de sus trabajos: Fortalecer el trabajo de las Comisiones mediante personal permanente de nivel profesional, mantener las bases de datos y archivos de Comisiones Ordinarias actualizadas que aseguren y respalden la memoria institucional. evaluar la conveniencia de mantener el numero de Comisiones y racionalizarlas tendiendo a igualar su número con los ministerios; diseñar e implantar un reglamento general para el funcionamiento de la Comisiones; redefinir y potenciar la oficina de apoyo a Comisiones.

1. FORTALECIMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Modernizar el funcionamiento de las legislaturas latinoamericanas significa proveer a su fortalecimiento y al del sistema democrático.

Esta transformación es posible a través de procesos que introduzcan en cada caso los cambios necesarios. Para el Congreso del Perú es primordial trabajar sobre la organización y funcionamiento de sus Comisiones, la formación de personal capacitado en el trabajo en Comisiones y la agilización de los procedimientos internos.

1.1. Estructura de las Comisiones

La información recogida acerca de la organización y funcionamiento de las Comisiones en el Congreso peruano señala que éstas carecen de suficientes:

a. Equipos técnicos especializados en procedimiento y técnica legislativa,

b. Asesores especializados en los temas de competencia de la Comisión y

c. Empleados y elementos materiales de trabajo para poder responder a las demandas múltiples, diversificadas y no jerarquizadas a las que son sometidas por los legisladores, y el Pleno del Congreso.

Se nos ha señalado también como una falta importante la inexistencia de un organismo de coordinación de Comisiones dependiente del servicio parlamentario; así como se ha reclamado la elaboración de Reglamentos internos de funcionamiento de cada Comisión.

Es posible resolver en parte estas carencias a través del diseño de una nueva organización de las Comisiones basada en la consideración de las tres estructuras diferentes que en ellas coexisten.

En todo el proceso debe recuperarse al personal legislativo clave, con experiencia parlamentaria y compromiso con la Institución.

La estructura administrativa

Se propone una estructura de apoyo administrativo para cada Comisión, compuesta por un responsable administrativo o Secretario Técnico.

---

[2] **PEDRO PLANAS** *"Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina" Tomos I, II y III, Ed Congreso del Perú, Lima, octubre 2001.*

Son funciones del Secretario Técnico:

1. Administrar y supervisar las actividades diarias de la Comisión,
2. Asesorar en el procedimiento parlamentario y técnica legislativa,
3. Custodiar y conservar toda la documentación legislativa propia de la Comisión,
4. Dirigir al personal administrativo bajo su dependencia,
5. Llevar un registro actualizado del ingreso de las iniciativas y de su estado de tratamiento,
6. Levantar actas de las reuniones,
7. Comunicar el contenido de esas actas a las autoridades del Congreso y a la prensa,
8. Informar a la Comisión sobre las iniciativas ingresadas,
9. Citar a los Congresistas a las reuniones de Comisión,
10. Convocar a reuniones extraordinarias cuando así se lo indiquen,
11. Disponer de los recursos administrativos necesarios para la realización de audiencias públicas

En todos los casos debe tratarse de personas con experiencia y formación legislativa que comprendan la especial dinámica de cambio de los cuerpos legislativos. Este funcionario puede ser designado a partir de un concurso de antecedentes interno.

En el diseño de las condiciones del primer concurso debe priorizarse, por única vez, la experiencia en el trabajo parlamentario por sobre la formación profesional universitaria, con el fin de rescatar aquellos funcionarios idóneos con mayor experiencia parlamentaria.

Estos funcionarios deben depender de la Dirección de Comisiones actualmente consignada en el nuevo organigrama del Congreso.

La existencia de Secretarios Técnicos de planta permanente:

1. Garantiza la continuidad del trabajo de las Comisiones,
2. Ordena el trámite legislativo en las Comisiones,
3. Facilita y reduce el período de adaptación de los nuevos congresistas a la tarea legislativa,
4. Provee de interlocutores capacitados en el debate e interpretación del Reglamento del Congreso,
5. Contribuye a la formación de profesionales legislativos aptos para desempeñarse en tareas de capacitación interna del personal legislativo

La Estructura Política

Integrada por los legisladores ordenados en relación con su pertenencia política.

La Estructura de Asesoramiento

Integrada por los denominados asesores de Comisión

La experiencia parlamentaria ha demostrado la utilidad de constituir en el ámbito de las Comisiones equipos de asesoramiento que garanticen el análisis de fondo de los temas contenidos en los proyectos, sus aspectos jurídicos y los técnico legislativos.

En algunas Legislaturas este tipo de asesoramiento es centralizado e institucional - permanente, en otras se trata de profesionales designados por la propia Comisión, a propuesta de sus autoridades y que permanecen en sus cargos hasta la renovación de la composición de la misma, en otras es personal de la exclusiva confianza del Legislador.

De las modalidades propias de funcionamiento del Congreso Peruano puede deducirse que sería posible designar dos asesores por Comisión, uno por la Presidencia y uno por la Vicepresidencia.

La designación debería hacerse por el pleno de la Comisión a propuesta de esas autoridades, lo que permitiría seleccionar personal de confianza de las autoridades de la Comisión pero con aprobación del resto de sus integrantes.

Esta última condición les garantizaría mayor estabilidad y los comprometería en el trabajo exclusivo de la Comisión y el servicio a todos sus integrantes.

El tiempo de duración en el cargo debería corresponderse con el de la autoridad que los ha propuesto.

Es fundamental que estos asesores posean título universitario y especialidad en la materia de competencia de la Comisión. Su formación profesional debe ser integrada con conocimientos de procedimiento parlamentario y técnica legislativa.

Respecto de esto último sería aconsejable exigir a todo asesor nuevo, como requisitos de ingreso a la función, completar un entrenamiento en estos temas.

Los asesores de Comisión deben:

1. Responder a las instrucciones de la Comisión y respetar sus precedentes,
2. Asesorar al Presidente y demás miembros de la Comisión en los temas de competencia de la Comisión,
3. Asistir a las sesiones de la Comisión a fin de informar sobre los temas en tratamiento,
4. Analizar los proyectos ingresados a la Comisión, preparar informes, cuadros comparativos y propuestas alternativas de redacción de dictámenes,
5. Realizar búsquedas de antecedentes y trabajos de investigación que solicite la Comisión,
6. Asistir a las autoridades de la Comisión en la programación de los trabajos de la misma,

7. Preparar las audiencias públicas, las citaciones correspondientes, elaboran las preguntas para esas audiencias,
8. Colaborar en la preparación de los informes de la Comisión para ser expuestos en el plenario del cuerpo legislativo,
9. Asistir a las reuniones del plenario del cuerpo a fin de prestar asesoramiento en los temas de competencia de la Comisión.

La existencia de estos asesores permite vincular a las distintas Comisiones a través de reuniones conjuntas en las que analizan proyectos y se buscan acuerdos para la redacción de dictámenes.

Los asesores de las Comisiones se relacionan también con facilidad con las asesorías personales de los congresistas y con los organismos de apoyo a la tarea parlamentaria.

Considerando la actual planta de personal de las Comisiones del Congreso del Perú, de cuatro (4) personas promedio, es posible reestructurarlas designando un Secretario Técnico, dos asesores y un asistente administrativo.

Los organismos de apoyo a la labor legislativa, tales como el Centro de Investigación Parlamentaria y la Dirección de Comisiones, a través de su Oficina de Apoyo a Comisiones, deben ser los soportes naturales de asesoramiento interno institucional a la tarea de las Comisiones.

1.2. Reglamentos de Funcionamiento Interno de las Comisiones

De las reuniones mantenidas con funcionarios y personal legislativo surgió el requerimiento de formular reglamentos de organización y funcionamiento de las Comisiones.

Las Comisiones pueden redactar su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento interno, siendo en tal caso de aplicación supletoria al Reglamento de la Congreso.

Sin embargo, y a fin de proteger la continuidad en el funcionamiento de estos organismos, se aconseja que en la primera reunión de cada año parlamentario, la Comisión deba considerar posiblemente revisar el Reglamento anterior y resolver con mayoría, posiblemente de dos tercios de sus miembros, su ratificación, modificación o la adopción de uno nuevo. Regirá el Reglamento anterior en tanto no se apruebe uno nuevo.

Los Reglamentos internos de las Comisiones deberían ponerse a consideración de la Mesa Directiva y debería otorgársele a ésta un plazo para formular observaciones. Vencido el plazo de no hacerlo, se darían por aprobados. Frente a las observaciones formuladas por la Mesa Directiva sería aconsejable otorgar a la Comisión el derecho de insistir sobre su propuesta con mayoría calificada.

Los Reglamentos de organización y funcionamiento deben contener necesariamente disposiciones respecto de:

- Atribuciones y obligaciones del Secretario Técnico y los asesores de Comisión,
- Procedimiento de citación a las reuniones con particular invitación a los autores de los proyectos,
- Organización de las audiencias públicas,
- Procedimiento para la solicitud y recepción de informes orales o escritos,
- Procedimiento para la evaluación de los requisitos especiales para la presentación de proposiciones de ley y de resolución legislativa que establecen los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso,
- Procedimiento para la realización de reuniones reservadas o secretas,
- Organización de su archivo de proyectos y documentación,
- Confección de actas y partes de reunión,
- Formas de relación con la prensa.

Cabe indicar que no compartimos totalmente la idea de generar tantos cuerpos de normas diferentes, siendo más sencillo incorporar normas suficientes al Reglamento del Congreso, para su aplicación a todas las Comisiones. No es ello sin embargo una cuestión técnica solamente, sino de decisión política.

1.3. Competencias de las Comisiones Ordinarias

El Reglamento del Congreso de Perú define las Comisiones como grupos de trabajo especializados de congresistas y les atribuye la función de seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y de los sectores que componen la Administración Pública así como el estudio y dictamen de los proyectos de ley (Art. 34).

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio. El artículo 36 determina que el Presidente del Congreso, previo acuerdo del Consejo Directivo propone el cuadro respetando las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios.

Por su parte el artículo 35 establece que el número de Comisiones ordinarias, será establecido a propuesta del Presidente del Congreso en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo. Sin perjuicio de ello, la misma norma ordena que deben conformarse por los menos un cierto número de Comisiones ordinarias cuyo nombre indica.

Las comisiones ordinarias se crean procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país.

El Reglamento menciona además el "criterio de especialización" que debe primar al decidirse el destino de una proposición de ley (Art. 77), pero no identifica en forma expresa las competencias que corresponden a las cada Comisiones.

La falta de determinación de estas competencias contribuye a los reiterados errores que se cometen en la derivación de los proyectos a Comisión. Si el Reglamento describiese estas atribuciones, los funcionarios encargados de dicha tarea contarían con una guía de referencia obligatoria que facilitaría la realización de su trabajo.

Para el caso de las Comisiones no incluidas en el Reglamento, el Pleno debería determinar sus competencias en las normas de creación de esos organismos.

Los reglamentos de funcionamiento de diferentes países contemplan la descripción de las competencias de las Comisiones entre sus normas, con diferentes pautas de estructura y redacción de sus artículos.

A manera de ejemplo:

- *Reglamento de la Cámara de Senadores del Congreso de la República Argentina:*
  Art. 64 – Corresponde a la Comisión de Justicia dictaminar sobre todo proyecto o asunto relativo a la organización y administración del Poder Judicial, creación de juzgados, organización tribunalicia, Consejo de la Magistratura, Jurado e Enjuiciamiento y Ministerio Público y todo otro asunto referente al ramo de justicia, sin perjuicio de la competencia correspondiente a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

- *Reglamento de la Cámara de Representante de la República del Uruguay:*
  Art. 115 – Habrá dieciséis Comisiones Permanentes cuya denominación y cometidos se determinan a continuación:
  De Derechos Humanos.- Derechos Humanos, civiles e individuales; prevención del abuso y la violencia contra la mujer y el niño; problemas de discriminación racial, religiosa o cultural; sistema y régimen carcelario.

- *Reglamento de Interior y de debates de la Asamblea Nacional de Venezuela*
  Artículo 43. Las Comisiones permanentes son:
  11.Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional: elaborará la legislación para desarrollar los mecanismos de participación ciudadana y promover el papel protagónico que deben tener los ciudadanos en el proceso de transformación del país; atenderá todo lo referente a las actividades de desarrollo de las regiones, estados y municipios; las áreas de planificación, estadística y materias conexas y del proceso de descentralización y desconcentración económica. ...

- *Reglamento del Senado de España*
  Desarrolla sólo la competencia y funciones De la Comisión General de las Comunidades Autónomas:
  Artículo 56

Son funciones de esta Comisión:

a) Iniciar cuantos trámites informativos, e estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respecto a las competencias de la Comunidades Autónomas,
b) Informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado ...
c) Promover la cooperación y la coordinación entre las diversas entidades de la Administración Pública en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro...
d) Informar los proyectos de ley en los que se establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas ...

1.4. Número fijo de Comisiones ordinarias

Complementando lo expuesto en el punto anterior y con el objeto de contribuir a institucionalizar el funcionamiento de las Comisiones y jerarquizar su trabajo, se propone modificar el artículo 35 inciso a) del Reglamento y:

a. Establecer una lista de Comisiones ordinarias con indicación de sus respectivas competencias y con carácter permanente,
b. Reducir el número actual de Comisiones y priorizar en la selección aquellas Comisiones que respondan a temas centrales de gobierno, evitando la dispersión en la competencia[3]
c. Compensar la reducción de Comisiones autorizando la creación de subcomisiones en el área de cada Comisión ordinaria, con especifica indicación del plazo de funcionamiento y cuyas autoridades se elijan entre los miembros que integran la Comisión principal y
d. Reservar a los Congresistas la facultad de decidir en cada año parlamentario el cuadro de Comisiones investigadoras, y especiales.

---

[3] Una posible propuesta es establecer una lista de Comisiones que comprendan un total de diecinueve (19):

a) catorce (14) Comisiones cuya competencia coincida con la de sendos Ministerios del Gobierno Ejecutivo: Agricultura; Comercio Exterior y Turismo; Defensa, Economía y Finanzas; Educación; Energía y Minas; Justicia; Mujer y Desarrollo Social; Producción; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Promoción Social; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento;

b) cinco (5) Comisiones que reproduzcan las actuales de: Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Descentralización y Regionalización, Modernización de la Gestión del Estado, Presupuesto y Cuenta General de la República, Ambiente, Ecología y Amazonía

1.5. Quórum para realizar reuniones de Comisión

De la información recogida surge la queja constante por la falta de quórum para la realización de las reuniones de Comisión.

El Art. 52 del Reglamento en su tercer párrafo expresa que "El quórum para la realización de las sesiones de las distintas Comisiones del Congreso de la República es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros"

El número hábil resultaría del número legal de congresistas menos el número de congresistas que se encuentren de licencia acordada por el Consejo Directivo, los que se encuentren suspendidos y los no incorporados.

De la experiencia comparada surgen alternativas que permiten a las Comisiones funcionar en condiciones menos exigentes de quórum y mitigar los efectos de la falta de participación de los legisladores.

El Reglamento del Senado de la Nación Argentina da una solución a nuestro criterio razonable para evitar estos inconvenientes:

> Art. 99° - Las Comisiones "permanentes", "especiales" o "investigadoras", requieren para su funcionamiento la presencia de más de la mitad de sus miembros pudiendo, transcurrida media hora de la convocatoria, considerar los asuntos consignados en la citación correspondiente con la asistencia de por lo menos la tercera parte de sus miembros.
>
> *Ausencia de los miembros*
>
> Art. 100° - Si en alguna Comisión no se alcanza quórum luego de dos citaciones, cualquiera de sus miembros puede ponerlo en conocimiento de la presidencia de la Cámara. Verificado este trámite y subsistiendo la falta de quórum, la Comisión puede sesionar y dictaminar con la presencia de un tercio de sus miembros."

En igual sentido se expiden el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina y el Reglamento de la Cámara de Representantes del Uruguay (Art. 126)

1.6. Derivación de los proyectos a Comisión

Definidas las competencias de las Comisiones cabe proponer algunas modificaciones al procedimiento de derivación de proposiciones legislativas a las respectivas Comisiones.

1.61. Existencia de un Organo que Centralice la Actividad

El órgano que tenga a su cargo determinar el giro o derivación de los proyectos debe ser necesariamente de naturaleza política pero requiere de una estructura de apoyo compuesta de personal profesional capacitado en el procedimiento legislativo.

Decididamente debe tratarse de personal de carrera, jerarquizado y sujeto a programas de capacitación continua.

Las dimensiones de dicha estructura dependerán del volumen de proyectos que ingresen al Congreso, siendo la mínima dotación aconsejable un secretario técnico, y seis profesionales con formación en disciplinas tradicionales como derecho, economía, ciencia política, y las demás que sean necesarias en relación con la específica competencia de las Comisiones.

Este personal debe recibir capacitación en procedimiento parlamentario y técnica legislativa y ser permanentemente actualizado en materia de reformas del Reglamento y demás normas de funcionamiento interno del Congreso.

No es necesario crear una nueva estructura de servicio parlamentario para atender esta propuesta. La respuesta se encuentra en el Organigrama General del Servicio Parlamentario del Congreso de la República del Perú (Acuerdo de Mesa N 556-2001-2002/MESA-CR, julio 2002) y normas contenidas en el Reglamento.

Por el Art. 77 del Reglamento es el Oficial Mayor quien actualmente envía las proposiciones legislativas a las Comisiones para su estudio y dictamen, previa consulta de un miembro de la Mesa Directiva.

Según el organigrama, del Oficial Mayor depende la Dirección General Parlamentaria, y de ella la Dirección de Trámite Documentario Parlamentario, donde puede disponerse del personal técnico de apoyo a esta tarea.

Se sugiere además que el control político sea ejercido por miembros de la Mesa Directiva en forma rotativa por período parlamentario.

1.6.2. Regulación del Procedimiento de Solicitud de Cambio de la Derivación del Proyecto

Las normas que rigen el procedimiento legislativo en el Congreso Peruano no reglamentan de forma exhaustiva los supuestos de solicitud de cambio en la derivación de los proyectos a las Comisiones competentes.

Existen prácticas parlamentarias al respecto que requieren de la aprobación del pleno de la Comisión para solicitar dichos cambios, las que han sido ratificadas por un Acuerdo del Consejo Directivo según el cual:

" ..... para que un determinado proyecto de ley pase a otra comisión, distinta a la que se derivó originalmente, será hecha por acuerdo de la comisión, debiendo contener, además, los criterios y fundamentos para dicha petición. Luego de lo cual el Consejo Directivo resolverá lo conveniente"[4]

Consideramos que sería conveniente institucionalizar una mayor participación del autor del proyecto y de las demás Comisiones en este procedimiento.

Se sugiere una regulación que: a) contenga plazos para formular dichas solicitudes, b) incluya al autor del proyecto y c) a las Comisiones que han recibido la proposición y a aquellas que no han sido incorporadas pero que se consideran con competencia para el estudio del proyecto.

Los plazos a establecer deben coordinarse con el plazo de publicación de los proyectos en el Portal del Congreso, la Gaceta o el Diario Oficial Peruano (Art. 77).

Respecto de las Comisiones incluidas en la derivación del proyecto, ellas deberían ser autorizadas a solicitar: a) la ampliación del giro del mismo a otra u otras Comisiones; b) la unificación de los proyectos que no hayan sido destinados a la misma Comisión, pero estén referidos a un mismo tema, c) la exclusión de la Comisión que consideren no tiene competencia en el estudio del proyecto.

En todos los casos debería exigirse la fundamentación por escrito del pedido de cambio.

Debe preverse también el supuesto de modificación futura de la competencia de alguna de las Comisiones o de creación de nuevas Comisiones a fin de redistribuir en tal caso los proyectos ya asignados.

Al reglamentarse el procedimiento puede determinarse que la decisión final sea tomada directamente por el Consejo Directivo o autorizarse en una primera instancia un mecanismo más expeditivo.

Un ejemplo en este sentido podría ser el trámite que establece el Reglamento del Senado de la República Argentina sancionado en diciembre de 2002, si lo leemos reemplazando los vocablos "cuerpo" por Consejo Directivo y "Presidente" por un miembro a designar de dicho Consejo:

"ART. 89° - ...

Ingresado un asunto a la Mesa de Entradas y a partir de que adquiera estado parlamentario mediante su publicación en la Lista de Asuntos Entrados en el sitio Intranet del Senado, los senadores dispondrán de siete (7) días hábiles para formular observaciones en cuanto al giro dispuesto para los expedientes.

Las observaciones serán formuladas y debidamente fundadas por escrito y dirigidas a la *presidencia*, la que resolverá en el plazo de tres (3) días hábiles. En

[4] Acuerdo 304- 2001-2002 Consejo CR Pedidos de pase a Comisión

caso de que la decisión resulte contraria a la mayoría simple de observaciones planteadas o no se encuentre fundada, la cuestión será puesta a consideración del cuerpo en la primera sesión que se realice. El plazo establecido en el segundo párrafo caduca en caso de que la Comisión a la que fue girado el expediente haya producido dictamen previo a la petición de cambio de giro o a la resolución que la acuerde."

Por último cabe señalarse que esta propuesta no requiere de la reforma del Reglamento pudiendo operarse por acuerdo de Consejo Directivo.

1.6.3. Envío del Proyecto a más de una Comisión

Según el artículo 77 del Reglamento del Congreso Peruano: "Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la *envía a una Comisión* para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. *Cualquier otra Comisión* podrá solicitar estudiar el tema requiriéndose ser autorizada tal remisión por el Consejo Directivo"

El criterio de remisión de un proyecto a una Comisión y excepcionalmente a algunas otras, es de aplicación común en la mayoría de los Congresos del mundo y permite agilizar el tratamiento de las iniciativas, al tiempo que facilita alcanzar el consenso por ser más reducido y especializado el grupo de Congresistas que estudian el proyecto.

Pero esta disposición, para ser efectiva, debe complementarse con otros procedimientos, los que no se verifican claramente en el trámite legislativo del Congreso Peruano.

Los procedimientos aconsejables son:

1.6.3.1. Unificación de Proyectos o Proposiciones Legislativas sobre el Mismo Tema

El gran número de proyectos que sobre un mismo tema se presentan en el Congreso Peruano, por parte de sus diferentes miembros, no es una situación extraña a otras instituciones legislativas.

No es aconsejable limitar la iniciativa legislativa de los congresistas, quienes deben responder a las demandas de su electorado, múltiples y variadas; pero sí es posible atemperar los inconvenientes que esta profusión de proyectos causa en el proceso parlamentario, estableciendo la obligatoriedad de unificar en un solo dictamen los asuntos que se refieren a un mismo tema.

Distinta es la situación que se nos ha narrado acerca de la presentación por parte de un mismo legislador de diferentes iniciativas sobre el mismo tema. Si tal proceder es producto de una mala técnica legislativa, la capacitación en las mejores prácticas de redacción de textos normativos podría ser una solución; sin embargo si ello obedece

simplemente a la pretensión de incrementar el número de proyectos presentados, una forma de corrección podría consistir en unificar tales proyectos en uno solo y numerarlos en forma única. Se requiere para ello de personal capacitado que aplique de manera objetiva el procedimiento.

En una segunda instancia es preciso trabajar educando a la prensa a fin de que la productividad del legislador no se mida en términos de número de proyectos sino de calidad de los mismos.

En definitiva, los proyectos presentados sobre un mismo tema deben unificarse y la Comisión debe obligatoriamente dictaminarlos en común acuerdo.

1.6.3.2. Dictamen Conjunto de Varias Comisiones

Cuando un proyecto es enviado a más de una Comisión, si bien cada una de ellas puede estudiarlo por separado dando aviso a la otra del comienzo de su tratamiento, es conveniente que sólo se produzca un dictamen que sea despachado por el pleno de las Comisiones.

El cómputo de firmas para determinar si se trata de dictamen de mayoría o minoría debe realizarse sobre el total de miembros de cada Comisión.

El artículo 77 del Reglamento autoriza pero no obliga a las Comisiones a despachar en conjunto y debería modificarse en este último sentido.

1.6.3.3. Prevalencia de la Comisión a la que se Asignó el Proyecto en Primer Término

El Reglamento en su artículo 77 segundo párrafo ordena que "En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición de ley"

En el esquema de dictamen conjunto de las Comisiones a las que fueron derivados proyectos sobre el mismo tema, el criterio de prevalencia de la Comisión que recibió el proyecto en primer término es de mucha utilidad para regular distintos aspectos del trámite, tales como determinar que el presidente de esa Comisión es quien preside la reunión conjunta de Comisiones para elaborar el dictamen común o disponer que en caso de empate entre dos despachos, se considera despacho de mayoría al que lleva la firma del presidente de la Comisión competente en primer término, pero al solo efecto de distribuir los tiempos de intervención en el debate en pleno.

Esta última consideración se relaciona con el último párrafo del artículo 52 del Reglamento que establece que en "En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente"

De aceptarse la propuesta de dictamen conjunto de las Comisiones sugerimos se contemplen los aspectos antes citados y se reconsidere la calificación del voto del presidente como voto "dirimente" en caso de empate, otorgándole solo la facultad de determinar el orden de la palabra en el pleno.(Art. 55 b)

1.7. Rechazo de Proyectos y Archivo

El artículo 77 del Reglamento en su párrafo tercero faculta a la Comisión a rechazar de plano una iniciativa y archivarla si esta carece de los requisitos de admisibilidad.

Esta facultad de análisis de los requisitos de admisibilidad debería estar a cargo del Oficial Mayor y su cuerpo de profesionales, organizados en los términos señalados en el punto 1.3.1.

Sería aconsejable también que se otorgase al autor del proyecto un plazo para corregir o completar su proposición legislativa.

2. Capacitación del Personal de Comisiones

Un Congreso eficiente requiere de personal profesional que se capacite en forma permanente. Ello supone también contar con un organismo de capacitación propio o convenios con otras instituciones que cumplan esta función.

Las actividades de capacitación en toda organización se relacionan con:

mantenimiento de las competencias existentes, es decir los conocimientos, capacidades y habilidades que el personal posee y no debe olvidar
- proyectos de cambio, tales como reformas institucionales, reglamentarias que requieren de nuevos conocimientos y
- la evolución previsible de determinadas profesiones, que requiere actualización de conocimientos

Frente a un cambio de estructura y funcionamiento de las Comisiones será necesario implementar un proceso de capacitación de sus agentes que involucre los aspectos indicados.

El Congreso Peruano cuenta con un organismo que puede hacer frente a dicha actividad en tanto cuente con el respaldo necesario en términos de presupuesto y personal. Se trata de la Gerencia de Recursos Humanos que tiene entre sus atribuciones "proponer, ejecutar y evaluar el plan y las actividades para la capacitación del personal".

Dentro de esa Gerencia, el Departamento de Bienestar y Desarrollo de Personal ha presentado el Plan de Capacitación para el año 2003 que incluye programas

importantes para fortalecer el proceso de Comisiones (Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario del Congreso de la República Art. 33 Inc. g y 34).

Entre los seminarios y talleres programados y en proceso de aprobación, destacamos aquellos que resultan apropiados para la capacitación de asesores y Secretarios de Comisiones:

- Elaboración de proyectos de ley
- Redacción de proyectos de ley
- Análisis Costo Beneficio de los proyectos de ley
- Procedimiento Parlamentarios
- Derecho Parlamentario
- Fundamentación económica de los proyectos de ley
- Elaboración de Presupuestos Regionales
- Sistemas de Información Pública
- Acusaciones Constitucionales
- Talleres sobre legislación por sectores económicos
- Derecho Constitucional y Administrativo para no abogados

El Plan también promueve cursos más específicos para la tarea de los Secretarios técnicos de Comisión:

- Informática aplicada
- Taller de Formación de equipos eficientes
- Taller de motivación y Comportamiento Organizacional
- Taller de calidad y Excelencia en el Servicio

Para el asistente administrativo se prevé:

- Curso para Secretarias y Asistentes
- Técnicas de archivo
- Curso de Seguridad de la Información
- Curso de Capacitación en Prevención y Seguridad

Cabe destacar que según la información recogida del área, estos seminarios, cursos y talleres fueron diseñados a partir de la demanda efectiva de capacitación identificada por una encuesta realizada al personal legislativo.

En un proceso de cambio como el que se impulsa estos cursos deben ser reforzados mínimamente por otros más específicos para los integrantes de Comisiones, tales como:

- Normas Constitucionales y reglamentarias que rigen el funcionamiento del Congreso
- Organización y funcionamiento de las Comisiones
- Técnica legislativa. Elaboración de dictámenes
- Redacción de informes para las Comisiones

3. OTRAS CONSIDERACIONES ÚTILES AL FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES

3.1. Toda información producida en las Comisiones debe publicarse en Internet: nombre de sus integrantes, competencia de la Comisión, número de miembros, nombre y antecedentes de sus asesores, agenda de trabajo y día y hora de reunión, dictámenes despachados.

3.2. Toda correspondencia que llegue al Congreso sobre los temas tratados en las Comisiones debe ser recibida en una Mesa de Entradas única, en el área de la Dirección de Trámite Documentario Parlamentario y ser enviada desde allí exclusivamente a la Comisión que trata el tema. Si son dos o más Comisiones esa información debería remitirse a la Comisión a la que se envió la proposición legislativa en primer término.

3.3. Debe confeccionarse un cronograma de días y horas de reunión que se encuentre a disposición de todos los Congresistas y se publique en Internet. Los horarios no deben superponerse y en lo posible no deben coincidir con días y horas de reunión del Pleno y de la Comisión Permanente.

3.4. Las Comisiones deben poseer una infraestructura apropiada con salas de reuniones propias o compartidas pero próximas a la ubicación de su Presidencia y de la Secretaría Técnica.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Las Comisiones son el centro de actividad de los Congresos.

En ellas se integra la labor de legisladores, personal de asesoramiento y administrativo, al tiempo que constituyen verdaderos centros de interacción con los demás funcionarios del Estado y con el ciudadano.

Entre los aspectos más valiosos del trabajo en Comisión podemos destacar:

1. El número reducido de sus miembros facilita el trabajo de estudio y debate de los temas.
2. Reúnen a los legisladores a partir de sus intereses profesionales o de sus actividades.
3. Concentran las capacidades y los conocimientos necesarios para legislar las distintas materias.
4. Es más sencillo convocar a sus reuniones que a las del Pleno.
5. Resuelven más fácilmente las cuestiones del quórum, inclusive con la posibilidad de funcionar en minoría.
6. La periodicidad de sus reuniones permite trabajar con un plan de labor programado para cierto tiempo.
7. Su actividad es esencialmente pública, salvo casos excepcionales.

8. Su quehacer es registrado en distintos instrumentos escritos (actas, partes de reunión, citaciones y publicaciones, etc.) y todo se comunica a la prensa. Permiten así cumplir el requisito de publicidad de los actos de gobierno.
9. Reciben con mayor facilidad información de los organismos el Estado, ya que pueden citar a su seno sin mayores formalidades a funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, etc..
10. Reciben también el aporte de ciudadanos, o entidades intermedias a través de la simple entrevista o reunión con ellos o del procedimiento más complejo de "audiencias públicas". Las audiencias públicas sirven a varios propósitos: a)explorar las necesidades de legislación, b) recibir adhesiones, c) hacer pública la labor de la Comisión, d) revisar leyes vigentes, e) proveer un espacio para que se manifiesten las preocupaciones y frustraciones del ciudadano.
11. Tienen la facultad de crear subcomisiones para especializar aún más su trabajo. Estas subcomisiones agilizan también la tarea legislativa.
12. Son el ámbito más adecuado para ejercer funciones de mediación y conciliación en conflictos públicos y de grupos de intereses diversos.

Teniendo presente estas características hemos identificado cuestiones centrales que afectan el funcionamiento de las Comisiones del Congreso del Perú y propuesto las reformas desarrolladas en este informe.

A manera de síntesis final se detallan

Principales Cuestiones	**Propuestas**
Falta de una adecuada estructura de funcionamiento interno de las Comisiones	Creación de las Secretarías Técnicas Incorporación de dos asesores especializados por Comisión
Falta de normas que rijan el funcionamiento de las Comisiones	Elaboración de un Manual de Procedimiento legislativo en las Comisiones.
Alto número de Comisiones con competencia en muchos casos no definida con claridad	Modificaciones al Reglamento del Congreso que consisten en: 1. establecer una lista de Comisiones ordinarias con indicación de sus respectivas competencias y con carácter permanente, 2. reducir el número actual de Comisiones y priorizar en la selección aquellas que respondan a temas centrales de gobierno, evitando la dispersión en la competencia 3.compensar la reducción de Comisiones autorizando la creación de subcomisiones en el área de cada Comisión ordinaria, con especifica indicación del plazo de funcionamiento y cuyas autoridades se elijan entre los miembros que integran la Comisión principal y 4. Reservar a los Congresistas la facultad

	de decidir en cada año parlamentario el cuadro de Comisiones investigadoras, y especiales.
Dificultades para alcanzar el quórum en las Comisiones	Propuesta de funcionamiento con quórum disminuido
Conflictos en el trámite legislativo por la derivación de los proyectos a Comisión	1.Creación de un órgano que centralice la actividad 2.Regulación del procedimiento de solicitud de cambio de la derivación del proyecto 3.Unificación de proyectos sobre el mismo tema y dictámenes conjuntos
Renovación anual de las Comisiones que dificulta la continuidad institucional	Propuesta de reforma reglamentaria para establecer períodos de renovación más extensos.
Falta de coordinación entre las áreas del servicio parlamentario que deben proveer y administrar recursos humanos y materiales de las Comisiones.	Desarrollar y fortalecer la Dirección Comisiones establecida en el nuevo organigrama.
Falta de capacitación del personal de comisiones.	Fortalecer y desarrollar el área de la Gerencia General, Departamento de Bienestar y Desarrollo de Personal Propuesta de cursos de Capacitación para Secretarios Técnicos, asesores y asistentes administrativos.
Carencia de formación adecuada para personal encargado de la redacción de proyectos y dictámenes.	Talleres de capacitación en técnica. legislativa; análisis legislativo y evaluación de costo beneficio.
Insuficiente información acerca de los recursos de apoyo a la tarea de Comisiones disponibles en el Congreso	Fortalecimiento y desarrollo del Centro de Investigación Parlamentaria Diseño de un programa de orientación que se reproduzca anualmente al producirse el cambio de autoridades de las Comisiones Realización de jornadas de actualización sobre temas de procedimientos legislativo y técnica legislativa (tiempo sugerido cada tres meses)
Dificultades para ordenar el tiempo de trabajo	Capacitación en uso racional del tiempo

Un Congreso con Comisiones eficientes, con procedimientos internos regulados, prácticas parlamentarias firmes y personal muy capacitado produce leyes de mayor calidad material y nivel técnico, que logran un mejor nivel de consenso.

Los proyectos bien trabajados en las Comisiones difícilmente sean cuestionados en el Pleno.