

Informativo

Reflexión DEMOCRÁTICA



Núm. 153

23 de setiembre de 2011
Año 7

Contenido

Editorial

Informes y artículos

- Algunos números que nos dejó el Congreso 2006-2011.
- Los primeros proyectos de ley del Congreso: una evaluación preliminar.
- Reflexiones sobre el presupuesto del Congreso.

Director:

José Elice Navarro

Jefe de unidad de análisis:

Carlos Vega Miranda

Unidad de análisis

Freddy Sequeiros Hilares

César Mimbela Valencia

Gabriela Vega Franco

En este número de nuestro informativo hemos querido reflexionar sobre el nuevo Congreso en perspectiva, partir de lo que nos deja el Congreso que ejerció el mandato representativo durante el período parlamentario 2006-2011, una evaluación preliminar de la tendencia temática que empieza a marcarse con los primeros proyectos de ley que se han presentado hasta la fecha y, finalmente, un breve análisis sobre el presupuesto del Congreso de la República.

Creemos que el inicio de un período parlamentario abre una ventana de oportunidad para reflexionar y mejorar las instituciones. Sostenemos que el Congreso de la República es una institución fundamental del sistema democrático sobre la que debemos trabajar y a la que debemos apoyar. Además, podemos asegurar que si bien es cierto hay muchas cosas que cambiar en nuestro Parlamento, muchas veces no somos capaces de reconocer sus logros, que los tiene.

Esperamos que este informativo, con el que iniciamos una nueva serie de reflexiones, constituye un buen inicio para que todos, desde diversas perspectivas y corrientes del pensamiento, decidamos qué podemos hacer para, en ejercicio de nuestro derecho de participación, acompañar y contribuir con un grano de arena en toda iniciativa orientada a lograr que nuestra asamblea representativa se reencuentre con la ciudadanía y ocupe el lugar que le corresponde en el concierto institucional del Estado constitucional de derecho.

José Elice Navarro

Director Ejecutivo

[Reflexión Democrática](#)

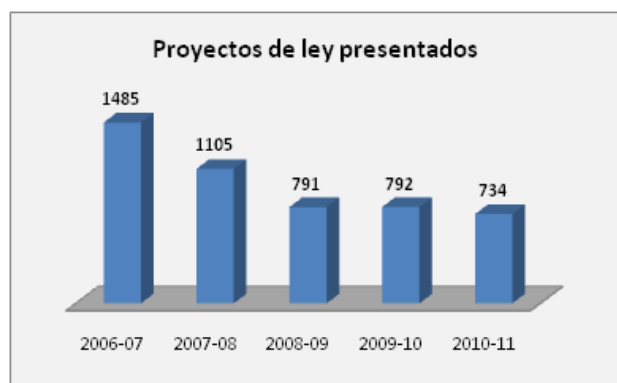
Algunos números que nos dejó el Congreso 2006-2011

Unidad de análisis de RD

El Congreso 2006-2011, que concluyó sus funciones en julio pasado, probablemente será recordado como uno de los de menor simpatía ciudadanía. Sin embargo, durante los cinco años del período, los parlamentarios y los funcionarios del Congreso desarrollaron actividades y funciones, cuyo balance cualitativo y valorativo de seguro será estimado en el futuro de una manera menos mediatizada y quizás más reflexiva. Así, en este informe mostramos algunos indicadores que revelan cómo se desarrolló el trabajo parlamentario en los últimos cinco años, y sobre todo la carga legislativa que registró¹.

El número de proyectos de ley

En el siguiente gráfico podemos apreciar como ha sido la evolución del número de proyectos de ley presentados, tanto por los congresistas, como por el Poder Ejecutivo y los órganos que, según la Constitución, tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.

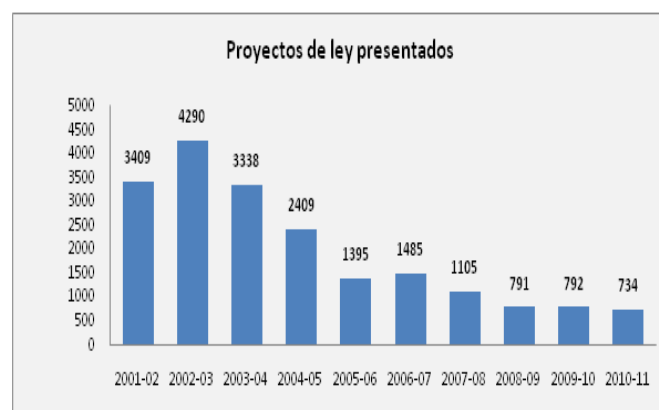


Si mantenemos el principio de que cantidad no implica calidad, vemos que se ha producido un avance en comparación, por ejemplo, con el período 2001-2006, en el que se registró un mayor número de proyectos de ley, que en total sumaron 14,841, frente a los 4,907 de los últimos cinco años. Es decir, en el último quinquenio se produjo una disminución de 67%, con el añadido de que gracias al trabajo de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo, se redujo el

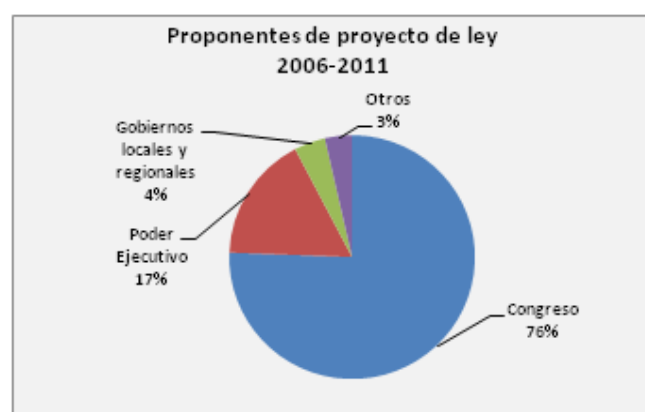
¹ Los números que figuran en los gráficos y cuadros de este informe han sido elaborados por Reflexión Democrática en base a la información presentada en el sitio web del Congreso de la República.

número de leyes vigentes en más de 10,000, reduciéndose así el índice de proliferación legislativa.

Cabe indicar que durante casi todo el período parlamentario 2001-2006 los proyectos de ley fueron presentados de manera individual, pero posteriormente se adoptó la decisión de que para su presentación fuera necesario además contar con el respaldo de las respectivas bancadas, lo que aminoró la carga en forma significativa.



Como era previsible, los principales generadores de proyectos de ley entre 2006-2011 fueron los congresistas (76%), con una participación bastante superior a la del Poder Ejecutivo y de los demás organismos facultados para presentar iniciativas legislativas.



En cuanto a la carga legislativa por grupos parlamentarios, en el siguiente gráfico se identifica al Partido Aprista Peruano como el más prolífico. Ello se explica por el importante número de congresistas que tuvo y por haber sido la agrupación oficialista. También se aprecia la presencia de una fragmentación significativa de bancadas, lo cual es un reflejo de la movilidad de los

parlamentarios entre distintas bancadas durante el período 2006-2011 y un problema reconocido como el principal de nuestro sistema política: la ausencia de partidos fuertes, bien organizados y cohesionados, así como los efectos de un sistema electoral que no alienta la cohesión y la coherencia partidaria.



Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

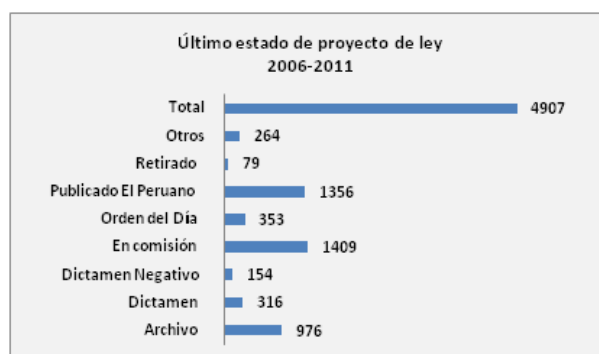
Tal como lo señalan las normas del Congreso, los distintos proyectos de ley son derivados a las Comisiones ordinarias correspondientes, para su estudio y la elaboración de los respectivos dictámenes, aunque en los últimos años se apreció con más frecuencia la exoneración de este trámite sustancial, sea por decisión de la Junta de Portavoces o por el mismo Pleno. En el siguiente gráfico vemos cómo se han distribuido los proyectos de ley presentados en el quinquenio anterior.



Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

¿Y cuál ha sido el desenlace de toda la carga legislativa?

En el gráfico siguiente vemos el destino de los 4,907 proyectos de ley al cierre del período 2006-2011, apreciándose que un 27% terminó como ley (1,356) y un 28% quedó pendiente de dictamen en las distintas Comisiones ordinarias (1,409); no obstante, debemos considerar que en muchos casos los proyectos de ley se integraron como parte de la negociación política y en muchos otros abordaron los mismos temas.



Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

Los primeros proyectos de ley en el Congreso: una evaluación preliminar

Unidad de Análisis de RD

Los últimos periodos parlamentarios se han caracterizado por una excesiva presentación de proyectos de ley y, en consecuencia, de una importante cantidad de nuevas leyes. Ello probablemente ha tenido como incentivo, la errónea idea de que una buena gestión parlamentaria pasa necesariamente por presentar la mayor cantidad posible de iniciativas legislativas y por aprobar leyes de manera masiva –fenómeno este registrado sobre todo en los tramos finales de cada legislatura y durante sus ampliaciones—, cuando, en realidad, la premisa que todo congresista debería seguir es la siguiente: “legislar solo lo necesario y hacerlo bien”.

Según la experiencia comparada y nacional, es casi un principio aceptado que cuanto más proyectos de ley presenta un congresista más deficientes resultan los mismos, tanto en su contenido (fórmula legal) como en la sustentación (exposición de motivos, análisis costo beneficio, etc.).

La pobreza de contenido de las iniciativas legislativas presentadas en masa genera además una mayor carga de trabajo para las Comisiones ordinarias –en unas más que otras, y resiente la calidad de su trabajo por el apremio del tiempo y, a veces, la escasez de recursos para trabajar adecuadamente.

En consecuencia, la sobreproducción de proyectos de ley es negativa y perjudica la gestión parlamentaria y la imagen del Congreso. Por ello no resulta extraño que el actual Presidente del Congreso haya señalado en su discurso de asunción del cargo lo siguiente:

“(...) no confundamos la eficacia del parlamento con la producción cuantitativa de leyes, nos acercamos ya a las 30,000 leyes promulgadas; (...). Los resultados de este enfoque saltan a la vista: cada día la distancia entre el Estado y el pueblo es mayor, los ciudadanos sienten que con leyes simbólicas y no sustantivas no se resuelven sus problemas fundamentales”.

En lo que respecta a las leyes, se debe tener en cuenta que su aprobación, en cuanto al número, es el resultado de la presión generada por la gran cantidad de propuestas

legislativas que se presentan. Y, en lo que toca a la calidad, se debe señalar que, por lo general, una mala ley viene condicionada por un proyecto de ley elaborado deficientemente, es decir, sin un estudio profundo y responsable de las “ideas legislativas”.

Consideramos que los parlamentarios deben procurar ser muy cuidadosos al presentar proyectos de ley; así, deberían: 1. Delimitar claramente el tema sobre el que pretenden legislar; 2. saber cuáles son los temas en los que el Congreso puede intervenir (competencias); 3. tener en cuenta los temas legales conexos; 4. redactar las iniciativas utilizando un lenguaje claro y simple, tanto en los fundamentos como en la fórmula legal de la propuesta; y, entre otros aspectos, 5. realizar un adecuado sustento técnico legal y preciso análisis de costo beneficio.

Lamentablemente, en este nuevo periodo parlamentario (2011-2016), los congresistas parecen estar cayendo nuevamente en el error de presentar proyectos de ley de manera excesiva. Así, a poco de cumplirse apenas dos meses de labor congresal, ya son 263 los proyectos de ley presentados, y 225 de ellos pertenecen a los parlamentarios. Y llama la atención la bancada de Alianza Parlamentaria, que es la tercera más numerosa, con 20 congresistas, pues es la que ha presentado la mayor cantidad de proposiciones legislativas².

Cantidad de proyectos de ley por proponente	
Congreso	225
Poder Ejecutivo	23
Contraloría General de la República	5
Gobiernos locales	3
Ministerio Público	3
Jurado Nacional de Elecciones	2
Gobiernos regionales	1
Poder Judicial	1
Total	263

Fuente: Congreso de la República
Elaboración: Reflexión Democrática

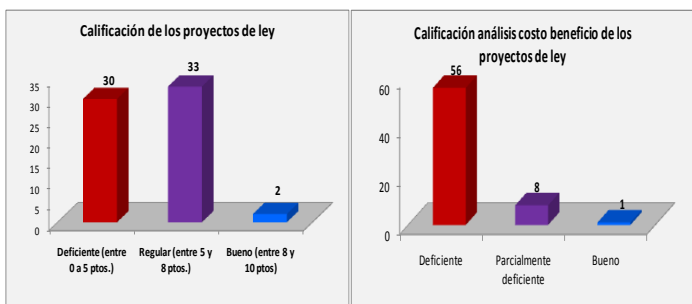
Proyectos de ley por bancada parlamentaria	
Alianza Parlamentaria	68
Fujimorista	50
Nacionalista Gana Perú	48
Alianza por el Gran Cambio	23
Concertación Parlamentaria	14
Solidaridad Nacional	11
Multipartidario	11
Total	225

Fuente: Congreso de la República
Elaboración: Reflexión Democrática

²Los Cuadros mostrados contienen números al 22 de setiembre de 2011.

1. Evaluación de los primeros proyectos de ley

Teniendo en cuenta lo mencionado en el anterior apartado, Reflexión Democrática ha evaluado 65 proyectos de ley presentados por los congresistas³, utilizando nuestro indicador de calidad de iniciativas legislativas⁴. En el puntaje global, las propuestas han obtenido resultados medianamente satisfactorios; sin embargo, en el rubro de evaluación en el que la mayoría de propuestas ha obtenido una calificación deficiente ha sido el de “análisis costo-beneficio” ya que carecen total o parcialmente de este.



Elaboración: Reflexión Democrática

2. La importancia de una agenda y los ejes temáticos en el discurso del Presidente del Congreso

Otro de los aspectos importantes para una labor legislativa eficiente es que el Congreso cuente con una “agenda legislativa”, que contenga el listado de asuntos que se abordarán durante el periodo anual de sesiones. Esta debe marcar la pauta de prioridades de los temas a tratar, no sólo en el Pleno sino también en las Comisiones y los otros órganos de coordinación política del Congreso, aunque con la suficiente flexibilidad para incorporar temas si la coyuntura lo exige⁵. De esta manera, la agenda ayudaría a direccionar el trabajo parlamentario hacia objetivos específicos, evitando así que esté sujeto a la voluntad individual de cada Congreso, y con ello el Congreso evitaría agendas semanales abultadas, amorfas e impredecibles.

Por lo anterior, resulta sumamente positivo que el Presidente del Congreso haya mencionado, en su discurso de asunción del cargo, la necesidad de contar con una

³ Los 65 proyectos están dentro de los 100 primeros proyectos de ley presentados al Congreso, son 65 porque, para el análisis se prescindió de las propuestas no presentadas por Congresistas y también de los proyectos de ley actualizados que fueron presentados en el periodo anterior (2006-2011).

⁴ Al respecto ver el Informativo Reflexión Democrática Núm. 147. pp. 6-9. En: <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/Informativo%20147.pdf>

⁵ ELICE NAVARRO, José. La agenda del Congreso de la República. Crece, crece y crece, abultada y amorfa... Informativo Reflexión Democrática. Núm. 149. pp. 3-6. En: <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/Informativo%20149.pdf>

agenda legislativa concertada, y que haya indicado, además, los ejes de la misma: Seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, lucha contra la criminalidad organizada, políticas de inclusión social, desarrollo económico y mejora de las condiciones laborales de la población.

La temática de los primeros proyectos de ley presentados

Sin embargo, la diversidad de temas inconexos que abordan los primeros proyectos de ley presentados por los congresistas son un indicio de que, muy probablemente, la actividad legislativa del Parlamento nuevamente adolezca de rumbo y se desborde, más aún cuando muchos proyectos no guardan relación con los ejes temáticos que señaló el Presidente del Congreso.

En el siguiente gráfico se puede apreciar los principales temas abordados por los primeros 225 proyectos de ley presentados por los congresistas de acuerdo a la comisión a la que han sido enviados para su estudio y dictamen.

Comisión	Cantidad de proyectos de ley para estudio
Justicia y Derechos Humanos	42
Constitución y Reglamento	37
Agraria	23
Economía Banca Finanzas e Inteligencia Financiera	21
Trabajo y Seguridad Social	21
Sin Comisión	19
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	14
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	12
Transportes y Comunicaciones	12
Educación Juventud y Deporte	11
Salud y Población	10
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	9
Defensa Nacional Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas	9
Vivienda y Construcción	9
Energía y Minas	7
Presupuesto y Cuenta General de la República	5
Comercio Exterior y Turismo	4
Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	3
Ciencia Innovación y Tecnología	2
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	2
Fiscalización y Contraloría	1
Mujer y Familia	1
Relaciones Exteriores	0

Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

3. Reflexión final

Se debe tener en cuenta que un Congreso que descuida el método, que deja crecer su agenda sin límites y que no expresa claridad de objetivos, no contribuye a mejorar su imagen porque la ciudadanía reclama claridad en la orientación de las acciones de sus autoridades, la posibilidad de poder prever qué va a pasar, el derecho de tener la información clara y oportuna para evaluar la conducta y el trabajo de quienes actúan en su representación⁶.

⁶ ELICE NAVARRO, José. Op. Cit.

Reflexiones sobre el presupuesto del Congreso

Unidad de análisis de RD

El 27 de julio de este año quedó instalado el nuevo cuerpo de congresistas que nos representarán entre el 2011 y el 2016. La mayoría de ellos son nuevos en el Parlamento, ya que considerando a quienes repiten funciones del período anterior (28) más aquellos que han tenido alguna experiencia congresal previa, estos no superan el tercio de los ahora 130 integrantes del Congreso.

Para nadie es un secreto el nivel de desaprobación que ha registrado el Parlamento en los últimos años, acrecentado en el último lustro por una serie de denuncias en las que estuvieron comprendidos congresistas de distintas orientaciones políticas. Revertir esta tendencia, en función de una gestión enfocada en legislar y trabajar para resolver los principales problemas de la ciudadanía, debería ser el eje central de su comportamiento.

El reto, pues, es grande. Sin embargo, más allá de las buenas intenciones, un elemento clave que deben considerar los parlamentarios para desarrollar eficaz y eficientemente sus funciones, y asimismo la Presidencia y la Mesa Directiva del Congreso –como responsables de administrar y dirigir a una de las instituciones más importantes del Estado–, es el marco presupuestal en el que desarrollan sus actividades.

Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) Pliego 028: Congreso de la República En miles de nuevos soles					
Genérica de gasto	2007	2008	2009	2010	2011
Personal y obligaciones sociales	154,263	167,832	160,63	187,343	228,434
Pensiones y otras prestaciones sociales	56,069	49,687	75,831	52,915	51,989
Bienes y servicios	50,981	56,019	50,131	70,396	97,527
Donaciones y transferencias			208	1,441	638
Otros gastos			939	2,63	11,059
Adquisición de activos no financieros			20,968	8,481	19,623
Otros gastos corrientes	15,977	11,499			
Inversiones	10,856	10,78			
Otros gastos de capital	7,528	12,575			
Total	295,674	308,392	308,707	323,206	409,271

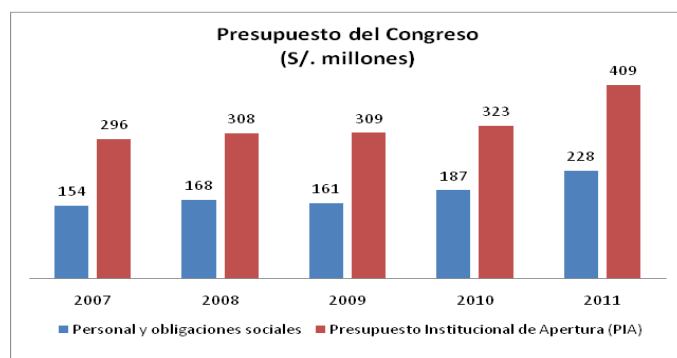
Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

Para simplificar el tema, podríamos decir que a pesar de que las cifras indican que la disponibilidad de recursos del Congreso de la República ha ido creciendo en los últimos años, ello no se ha visto reflejado en un trabajo que responda a las expectativas de la ciudadanía, y que para muchos inclusive ha sido decepcionante.

Según la Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente al 2011, el presupuesto institucional de

apertura (PIA) del Congreso de la República ascendió a 409,27 millones de soles, registrando un crecimiento promedio anual de 8,46% en los últimos cuatro años, en el que destaca principalmente el incremento de gastos en personal y obligaciones sociales, que tomando como base el 2007 implica un aumento promedio anual de 10,31%.

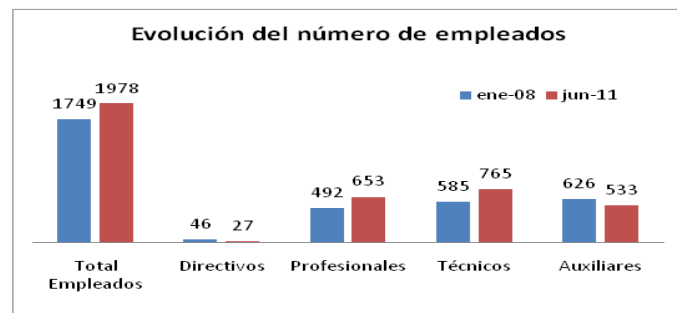
En el caso de bienes y servicios también se aprecia un incremento significativo al registrar una tasa de crecimiento promedio anual, entre el 2007 y el 2011, de 17.65%. Para el presente año el Congreso tiene previsto gastar en bienes y servicios 97,57 millones de soles.



Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

El número de personal también se ha incrementado durante los últimos años. De acuerdo a las cifras publicadas por el Congreso en su página web, entre enero de 2008 y junio de 2011, los trabajadores del Congreso pasaron de 1,749 a 1,978, lo que significó un incremento de 13% en poco más de tres años.

La mayor cantidad de personal se registra principalmente en los profesionales y técnicos, en comparación con ligeras disminuciones de directivos y auxiliares.



Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

Ahora bien, el mayor presupuesto institucional de los últimos años no tendría mayor justificación considerando que las actividades del Congreso no se han incrementado

sustancialmente, salvo por dos elementos que podrían justificar ese incremento. De un lado, desde el segundo semestre del 2009 se instituyó la semana de representación, que implicó el viaje de los congresistas a supervisar los avances de obras o el funcionamiento de las instituciones públicas en las circunscripciones que representaban. Por otro lado, también sería necesario considerar el aumento de 120 a 130 del número de congresistas, aplicable recién desde julio de este año. Ello, a pesar de que varios parlamentarios sostuvieron en su momento que la incorporación de los diez nuevos congresistas no necesariamente iba a suponer un gasto significativo mayor, pero lo cierto es que un mayor número de parlamentarios no sólo significa mayor gasto para pagar sus remuneraciones, sino también para proveerles los bienes y servicios que requieren para el desempeño de sus actividades.

Mención aparte merecen los cambios registrados en la última etapa del Congreso anterior, lo cual también podría explicar el incremento en el personal que labora en el Parlamento.

Revisando estas cifras difícilmente podríamos concluir que el presupuesto que le corresponde al Congreso es poco o mucho. Algunos podrían señalar que los montos son demasiado elevados considerando su baja aprobación. Otros podrían sostener que las cifras son relativamente

bajas si las comparamos con los presupuestos de los Congresos de otras latitudes, lo cual también es verdad.

Así, por ejemplo, si comparamos el salario de un congresista peruano (alrededor de S/. 15,500 mensuales o equivalente a unos US\$ 85,000 anuales) con el de otros países nos encontrarnos con varias sorpresas. Así: El salario de un diputado en Estados Unidos asciende a aproximadamente US \$ 174,000 anuales y su oficina cuenta con un presupuesto de US \$ 1,5 millones, que comprende recursos para personal por US \$ 831,252 (18 empleados a tiempo completo y cuatro a medio tiempo), gastos de oficina por US \$ 194,980 destinados a alquiler de oficina del distrito, equipos, útiles y gastos de viaje, y gastos de correo por US \$ 473,768.

Las diferencias pueden ser abismales, por tanto, en este caso, más importantes son las tendencias que vayan mostrando los presupuestos anuales, y tal como muestran las cifras, el gasto viene siendo mayor, frente a la sensación de que eso no se refleja necesariamente un mejor trabajo parlamentario.

Esperemos que el actual Congreso y, sobre todo, su Mesa Directiva, reflexionen sobre estos temas, y nos muestre un presupuesto para el 2012 acorde con sus necesidades trabajo, sus planes concertados y las expectativas de la ciudadanía.