

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Reducción de la Inflación de Leyes en el Congreso de la República

(Diseño de una política pública sobre la función legislativa)

Tesis para optar por el Grado Magíster en Ciencia Política y Gobierno,
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor: Jorge Buller Vizcarra

Asesor

Carlos Castro Silvestre

Jurado

Carlos Castro Silvestre
Jarís Mujica Pujazón
Rocío Verástegui Ledesma

Lima, julio 2012



A mi tío Ignacio

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 5 |
| 1. Ejercicio de representación en la función Legislativa..... | 9 |
| 1.1 Funcionalidad del Congreso de la República..... | 9 |
| 1.2 Aspectos generales de la función Legislativa..... | 13 |
| 1.3 Influencia de la coyuntura política en la función legislativa..... | 16 |
| 2. La inflación de leyes en la eficacia de la función legislativa..... | 23 |
| 2.1 Eficacia de la función legislativa..... | 23 |
| 2.2 Aspectos generales de la inflación de leyes..... | 24 |
| 2.3 Efectos de la inflación de leyes en la funcionalidad del Congreso de la República..... | 27 |
| 2.4 Intentos de mejorar la eficacia de la función legislativa del Congreso de la República..... | 32 |
| A. Proyecto CCFD/BID/PNUD para el Desarrollo Institucional del Poder Legislativo del Perú (Períodos parlamentarios 1993-1995 y 1995-2000)..... | 33 |
| B. Plan Estratégico Institucional del Congreso de la República (Período parlamentario 2001-2006)..... | 34 |
| C. Plan de Implementación de Proyectos de Modernización del Congreso (Período parlamentario 2006-2011)..... | 36 |

| | |
|--|----|
| D. Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (Período parlamentario 2006-2011)..... | 37 |
| E. Manual de Técnica Legislativa (Períodos parlamentarios 2006-2011 y 2011-2016)..... | 38 |
| F. Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer Líneas Matrices para el Logro de una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible (Período parlamentario 2011-2016)..... | 39 |
| 3. Estructuración de la función legislativa por política pública..... | 41 |
| 3.1 Aspectos generales de la política pública..... | 41 |
| 3.2 Aplicación de una política pública en el Congreso de la República..... | 43 |
| 3.3 Desarrollo de una agenda pública en el Congreso de la República..... | 46 |
| 3.4 El Acuerdo Nacional como Agenda Pública..... | 49 |
| 3.5 Estructuración de la función legislativa a través de una política pública..... | 55 |
| 3.6 Disminución de la Inflación de Leyes por Implementación de una Política Pública | 61 |
| 3.7 Aumento de la funcionalidad del Congreso de la República..... | 68 |
| Conclusiones..... | 71 |



Bibliografía.....74

Anexos.....81



INTRODUCCIÓN

La presente tesis trata el tema del aumento de la eficacia de la función legislativa del Congreso de la República, y con ello el fortalecimiento de su calidad representativa y su institucionalidad.

La inflación de leyes constituye el principal problema de la eficacia de la función legislativa del Congreso, puesto que involucra a toda su estructura y organización institucional. Tomando un cálculo de la información que brinda la Comisión Especial Multipartidaria de Ordenamiento Legislativo del Congreso de la República, existe un aproximado de 20,000 normas con rango de ley (Congreso de la República 2011e) y, sus efectos, alcances y vigencia se superponen, contradicen y, en muchos casos, son prácticamente nulos.

Solucionar ese problema constituye la principal motivación de esta tesis. Ello respondería a la interrogante principal: ¿Cómo se puede fortalecer la función legislativa del Congreso de la República?

Dada mi experiencia laboral continua por más de diez años en el Congreso de la República, realizar este estudio constituye una motivación personal para aplicar la base de conocimiento adquirido en la Maestría de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del

Perú a mi ámbito de trabajo, así como para contribuir a un ordenamiento legislativo eficaz y coherente; y, al fortalecimiento de la institucionalidad del Parlamento.

En definitiva, se trata de un trabajo meramente técnico por lo que no se menciona a ningún congresista de la República en particular, así como a ninguna agrupación política o grupo parlamentario.

Entonces, el objetivo principal de esta tesis es demostrar que se podría fortalecer la función legislativa del Congreso de la República mediante la aplicación de una política pública que solucione la inflación de leyes.

En cuanto al texto, en su redacción se ha empleado un criterio de síntesis, por lo que es preciso, directo y breve, utilizándose términos del lenguaje cotidiano para su fácil comprensión.

Para la forma y elaboración del trabajo se ha tomado en cuenta el documento de Normas para la Obtención del Grado Académico de Magister en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

De igual manera, se ha empleado la Guía PUCP para el Registro y Citado de Fuentes Documentales en la mención de las fuentes bibliográficas y las citas de autores.

Las posiciones de los autores consultados se han tratado de manera resumida para no extender el texto de manera innecesaria. Igual, se ha procedido con las citas literales, copiándose solo los textos más significativos. En todo caso, toda afirmación que no resulte de una lógica regular del desarrollo del trabajo ha sido tomado de la lectura e investigación de los textos revisados, poniéndose en cada caso la mención respectiva del autor consultado.

La presentación de este tema, la problemática y su posible solución, se da en tres capítulos.

El primer capítulo describe el ejercicio de representación de la función legislativa. El objetivo es determinar el marco institucional y regulatorio de la función legislativa del Congreso; y, consignar que ésta se desarrolla sin ningún tipo de orden y sin seguir una estructura o marco lógico establecido; sino más bien con un grado de influencia política. Es decir, se trata los aspectos generales del problema, enmarcando la situación genérica, respondiendo a la pregunta: ¿Cómo se ejerce la función legislativa en el Congreso?

El segundo capítulo analiza la inflación de leyes en la eficacia de la función legislativa. El objetivo es demostrar que la inflación de leyes es el principal problema de la eficacia de la función legislativa del Congreso de la República. Es decir, se trata el problema en particular, así como sus

características y efectos, respondiendo a la pregunta: ¿Cuáles son los efectos de la inflación de leyes en la función legislativa del Congreso?

Al respecto, no he citado ni copiado textos de autores para describir el perjuicio de la inflación de leyes, sino que lo he demostrado consignando estadísticas y datos que comprueban dicha situación, de manera objetiva y real, en la actual coyuntura.

El tercer capítulo estudia la estructuración de la función legislativa por la implementación de una política pública. El objetivo es demostrar que desarrollando una Estructura de Aprobación de Leyes enmarcada en los lineamientos de una agenda pública que guíe la emisión de leyes, que en este caso sería el Acuerdo Nacional, se podría solucionar el problema de la inflación de leyes. Es decir, se trata lo que sería la solución del problema en sí, respondiendo a la pregunta: ¿Cómo se puede solucionar la inflación de leyes?

Así, quedaría planteado que la política pública que se podría implementar en el Congreso de la República, para aumentar la eficacia de la función legislativa del Congreso y fortalecer su calidad representativa y su institucionalidad, consistiría en desarrollar una Estructura de Aprobación de Leyes mediante la cual se aprueben leyes de calidad y eficacia.

CAPÍTULO I

EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1.1 FUNCIONALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República constituye por excelencia la Representación Nacional. Se sigue así la línea de Giovanni Sartori, quien sostiene que para que se considere un representante, se debe tener en cuenta si se asocia con la idea del mandato o de delegación; con la idea de representatividad; y, con la idea de responsabilidad; otorgados todas ellas por el pueblo a través de la elección (Sartori 2002: 225 – 242).

Sartori otorga un papel principal de representación a los partidos políticos. Define a partido como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos” (Sartori 1994: 94).

De igual manera, Maurice Duverger afirma que la representación se mide por la coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria, otorgando un rol destacado al sistema de partidos políticos (Duverger 2000: 398). Los partidos actuarían como actores principales y representantes en el Congreso.

En ese sentido, Henry Pease señala que el Parlamento es un representante y que solo a partir de ese hecho es un legislador y fiscalizador. Al respecto, sostiene que legislar y fiscalizar son tareas importantes si se derivan de la representación, porque así es el pueblo que legisla o fiscaliza (2008: 49, 51). Así, Pease califica que la esencia del Parlamento, en su rol de representación, es la función legislativa y fiscalizadora (1999: 17 – 18).

En estos lineamientos, el Congreso de la República por su funcionalidad democrática constituye el Poder Legislativo por excelencia. Así lo consigna la Constitución Política del Perú en el artículo 90 al establecer: “El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única” (Congreso de la República 1993).

Con ello, nuestro país se reconoce dentro de la tradición jurídica greco romana que considera al Congreso como el lugar que expide las normas que van a regular la vida en sociedad.

Una definición oficial de lo que el Congreso es en sí, la establece el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 2: “El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado” (Congreso de la República 1998).

Dentro de esos lineamientos, y tomando como base los artículos 4, 5 y 6 del reglamento mencionado (1998), tenemos que el Congreso tiene tres funciones representativas claramente especificadas:

- 1) La Función Legislativa: comprende el debate y la aprobación de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación.
- 2) La Función Fiscalizadora: o de control político. Es menos importante que la anterior pero más compleja. Comprende la investidura del Consejo de Ministros; la conducta política del Gobierno; los actos de las entidades del Estado; la delegación de facultades legislativas; el dictado de decretos de urgencia; la fiscalización del uso recursos públicos; el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República; el antejuicio político; y, la vigilancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes.
- 3) Funciones especiales: son puntuales y específicas. Lo constituyen la designación del Contralor General de la República; la elección del Defensor del Pueblo; de los miembros del Tribunal Constitucional y del Directorio del Banco Central de Reserva; la ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros; y, la remoción en los casos previstos en la Constitución.

Empero, en ese sentido, y a pesar que no es exclusiva, la función principal de representación del Congreso es la función legislativa.

Enrique Bernales se expresa en la misma línea cuando explica que el Parlamento tiene tres funciones propias que son las de legislar, fiscalizar y mediar, pero que “la facultad de dictar leyes es la característica principal del Parlamento” (Bernales 1999: 479).

De igual manera, Natale Amprimo escribió: “al Congreso se le ha identificado con la función legislativa en particular, a tal punto que se conoce como Poder Legislativo” (Amprimo 1999: 149).

Al respecto, se puede apreciar ,en los adornos del suelo de mosaico italiano de la sede del Parlamento, figuras de círculos con las iniciales “PL” que significan “Palacio Legislativo” (Gunther y otros 2008: 123), haciendo justamente alusión a ésta su función principal.

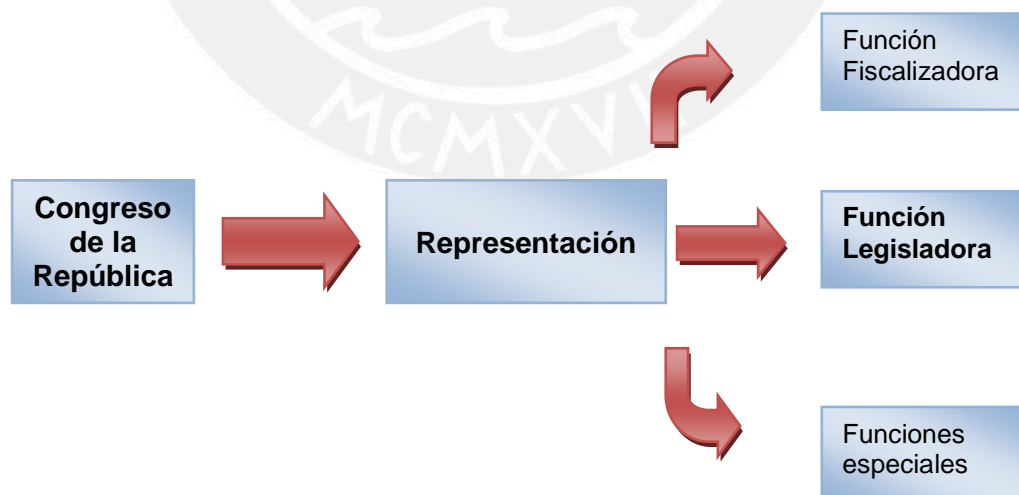


Gráfico 1: funciones representativas del Congreso de la República.

Elaboración: propia.

Fuente: Constitución Política del Perú, Reglamento del Congreso de la República.

Por ello, se toma en cuenta para efectos del presente trabajo, que la principal función de representación del Congreso de la República es la función Legislativa. El ejercicio de dicha función constituye su característica elemental y en ella radica su funcionalidad, conforme, además, es percibida de manera pública y general.

1.2 ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La Constitución Política del Perú establece la función legislativa del Congreso de la República, y el Reglamento del Congreso la desarrolla, al regular el procedimiento parlamentario y la estructura orgánica parlamentaria.

El procedimiento legislativo es aquel que tiene por objetivo aprobar leyes (Congreso de la República 1998). El artículo 73 del Reglamento consigna las seis etapas de dicho procedimiento:

- 1) Iniciativa legislativa;
- 2) Estudio en comisiones;
- 3) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, en la “Gaceta del Congreso” o en el Diario Oficial “El Peruano”;
- 4) Debate en el Pleno del Congreso;
- 5) Aprobación por votación en el Pleno; y,
- 6) Promulgación.

El procedimiento parlamentario se inicia con la iniciativa legislativa. Es decir, con la presentación de propuestas o proyectos de ley ante la oficina competente del Parlamento (Congreso de la República 1998).

Los proyectos de ley son enviados a una o dos comisiones del Congreso para su estudio, luego de verificarse, por la oficina especializada, que cumple con los requisitos de su presentación (Congreso de la República 1998).

Estas comisiones, luego de estudiar y debatir los proyectos de ley en sesiones, convocadas previamente, emiten dictámenes. Estos dictámenes son publicados en el portal del Congreso; en la “Gaceta del Congreso”, que es una publicación periódica de información del Congreso; o, en El Diario Oficial “El Peruano”.

Una vez publicado el dictamen, pasa a ser debatido por el Pleno del Congreso para su aprobación por doble votación, donde es sustentado por el Presidente de la comisión que lo emitió (Congreso de la República 1998). Dicho debate es público, pues los medios de comunicación tiene acceso a ella y es transmitida en directo por el canal de televisión del Congreso.

Luego de aprobado el dictamen por el Pleno, es enviado como texto de ley al Presidente de la República para su promulgación, luego de lo cual se ordena su publicación (Congreso de la República 1998; 1993).

En caso el Presidente de la República tenga observaciones a ese texto no la promulga sino que la devuelve al Congreso. Si el Congreso persiste en su posición la promulga el Presidente del Congreso, apoyado por el voto de más de la mitad del número legal de los miembros del Congreso, y ordena su publicación (Congreso de la República 1993).

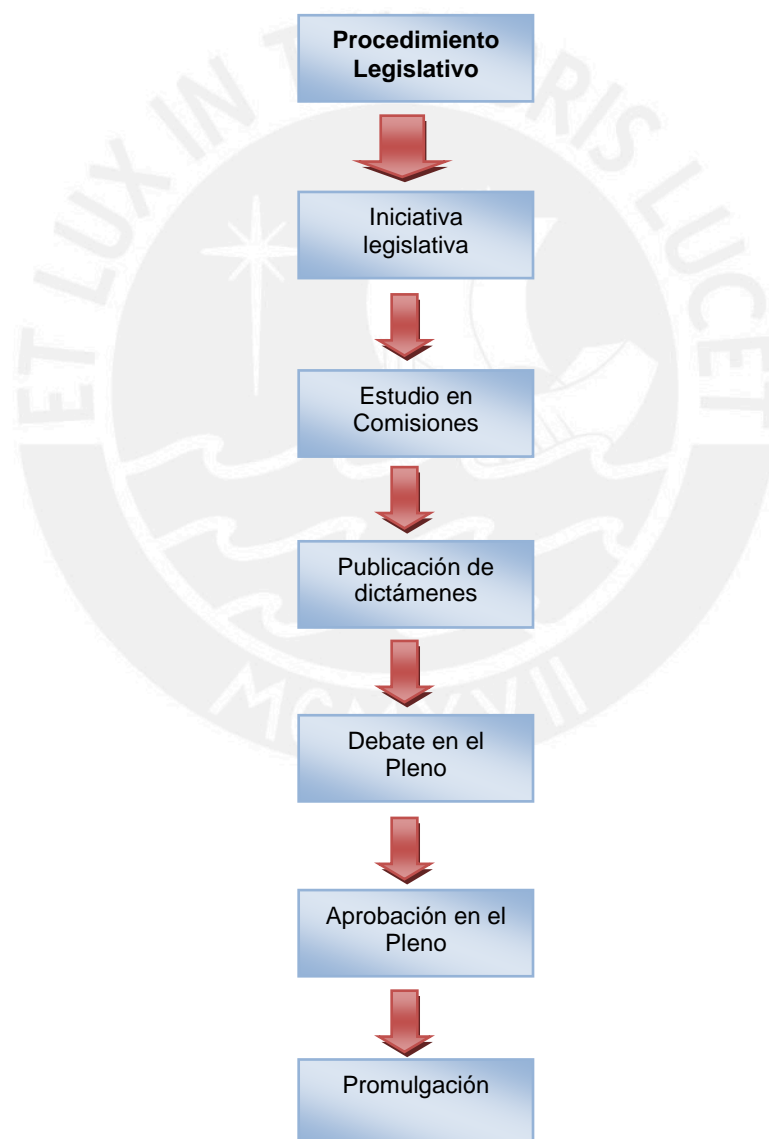


Gráfico 2: procedimiento legislativo.
Elaboración: propia.
Fuente: Reglamento del Congreso de la República.

El cumplimiento de la ley es obligatoria a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de acuerdo al artículo 109 de la Constitución (1993), salvo que la ley disponga en su texto otro plazo.

Tenemos, entonces, que la función legislativa se ejerce de acuerdo a la Constitución Política del Perú y al Reglamento del Congreso y que aquella se aplica a toda norma con rango, valor o fuerza de ley cuyo proceso de formación es desarrollado en el Congreso de la República (2011f).

1.3 INFLUENCIA DE LA COYUNTURA POLÍTICA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Existe una excepción al proceso legislativo explicado. Se trata de la exoneración del trámite regular, aprobada por la Junta de Portavoces.

El artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República (1998) establece que la Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva, conformada por el Presidente y los vicepresidentes del Congreso, y por un portavoz de cada Grupo Parlamentario. Los portavoces son representantes de los grupos parlamentarios y se entiende como grupo parlamentario al conjunto de congresistas que comparten ideas o intereses comunes y que generalmente se conforman por partidos políticos o alianzas políticas (Congreso de la República 1998).

En general ningún proyecto de ley puede ser debatido en el Pleno si es que no cuenta con dictamen, o si contando con éste, no sea publicado en el Portal del Congreso, en la “Gaceta del Congreso” o en el Diario Oficial “El Peruano”. Ello a menos que se cuente con una dispensa de uno de esos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto de no menos de tres quintos de los miembros del Congreso ahí representados, conforme al artículo 78 del Reglamento del Congreso (1998).

Esta excepción al cumplimiento del procedimiento legislativo ordinario depende de la votación al interior de la Junta de Portavoces, es decir, de factores políticos, pues se trata que los congresistas portavoces, como representantes de cada grupo parlamentario, presten o no su apoyo a un determinado proyecto de ley.

Entonces, si se toma en cuenta este hecho, es decir el que una Ley aprobada haya recibido o no el apoyo de los portavoces para ser exonerado del trámite legislativo, tenemos un dato objetivo que puede medir la influencia de la coyuntura política en el ejercicio de la función legislativa.

En efecto, al exonerarse del dictamen y su publicación se deja de lado el estudio técnico y objetivo a nivel de comisiones y su aprobación por los congresistas miembros de la comisión, lo cual, además, reduce el plazo de manera extraordinaria.

Se observará lo sucedido en algunos periodos anuales de sesiones del Congreso, de manera representativa, para graficar la influencia política en la aprobación de leyes. En principio, se ha elegido el primer periodo anual de sesiones y el último de cada período legislativo, lo cual permite apreciar cómo es la influencia de la coyuntura política al inicio del período y como varía a lo largo del período hasta el final.

En ese sentido, se ha elegido los períodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011 por ser los que cuentan con información estadística completa.

Así, se observa que, conforme a lo investigado en la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011d), en el período anual de sesiones 2001 – 2002 se han aprobado 267 leyes, de las cuales 63 leyes, es decir aproximadamente un 24%, han sido exoneradas del procedimiento legislativo por dispensa del trámite del dictamen de comisión.

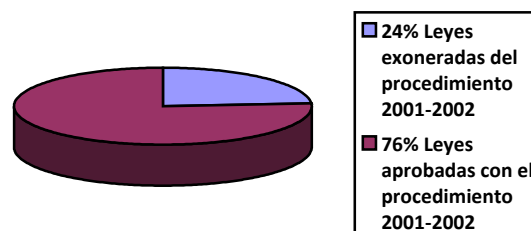


Gráfico 3: leyes exoneradas del procedimiento legislativo en el período 2001-2002.

Elaboración: propia.

Fuente: Portal del Congreso de la República.

De igual manera, en el período anual de sesiones 2005 – 2006 se observa que se han aprobado 237 leyes, de las cuales 111 leyes, es decir aproximadamente un 47%, han sido exoneradas del procedimiento legislativo.

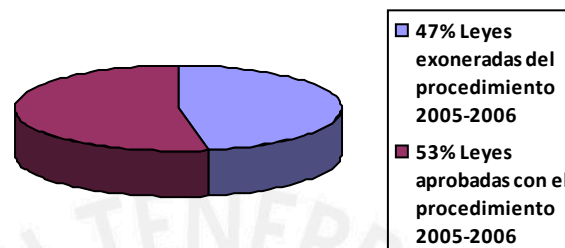


Gráfico 4: leyes exoneradas en el procedimiento legislativo del período 2005-2006.

Elaboración: propia.

Fuente: Portal del Congreso de la República.

Asimismo, se observa que, conforme a lo investigado en la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011c), en el período anual de sesiones 2006 – 2007 se han aprobado 148 leyes, de las cuales 31 leyes, es decir aproximadamente un 21%, han sido exoneradas del procedimiento legislativo por dispensa del trámite del dictamen de comisión.

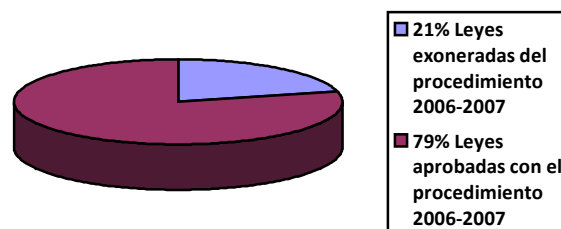


Gráfico 5: leyes exoneradas del procedimiento legislativo en el período 2006-2007.

Elaboración: propia.

Fuente: Portal del Congreso de la República.

En el mismo sentido, se observa que, conforme a lo investigado en la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011c), en el período anual de sesiones 2010 – 2011 se han aprobado 186 leyes, de las cuales 93 leyes, es decir aproximadamente un 50%, han sido exoneradas del procedimiento legislativo.

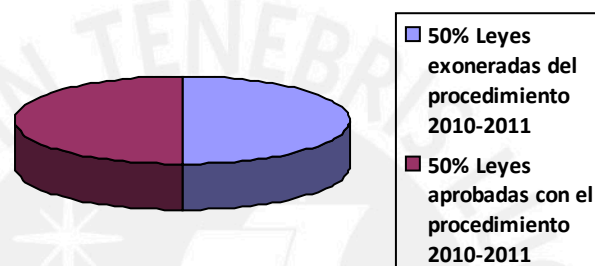


Gráfico 6: leyes exoneradas del procedimiento legislativo en el período 2006-2007.
Elaboración: propia.
Fuente: Portal del Congreso de la República.

Estos datos se han obtenido realizando un conteo de las leyes aprobadas en cada período y analizando la manera como ha sido aprobada cada una.

Se puede apreciar, entonces, que a inicios de cada período parlamentario, aproximadamente un 23% de las leyes aprobadas tienen un grado relevante de influencia política. En contraste, a fines de cada período parlamentario, aproximadamente 49% de las leyes aprobadas tienen un grado relevante de influencia política.

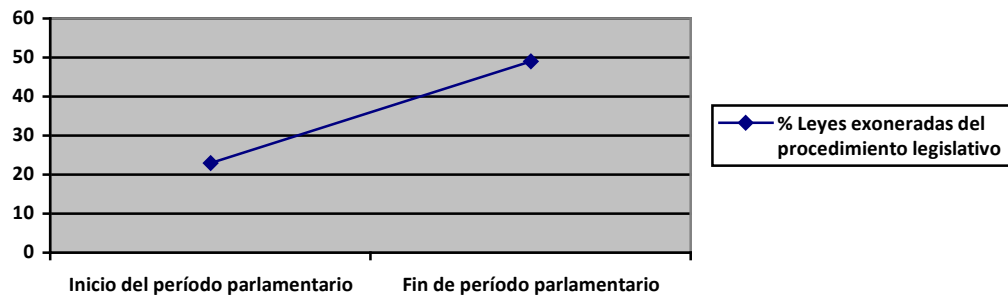


Gráfico 7: leyes exoneradas del procedimiento legislativo a inicio y fin de período parlamentario.
Elaboración: propia.
Fuente: Portal del Congreso de la República.

Por ello, se puede afirmar que el grado de politización de las leyes aumenta conforme avanza el período parlamentario.

Si tomamos un promedio total del grado de influencia política de las leyes tomando como representativos los períodos anuales tratados, tenemos que el 36% de las leyes son aprobadas sin el trámite regular. Por ende, la influencia de la coyuntura política afecta aproximadamente a un 36% de las leyes aprobadas en el ejercicio de la función legislativa del Congreso.

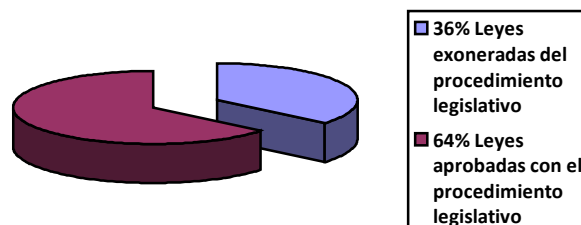


Gráfico 8: leyes influenciadas políticamente
Elaboración: propia.
Fuente: Portal del Congreso de la República.

Es cierto que todo proyecto de ley que es presentado ante el Congreso obedece a cierta influencia política, pues los actores principales son los partidos políticos (Sartori 1994: 94; Duverger 2000: 398), pero ella se encuentra en los parámetros normales de funcionamiento del Parlamento si es que se sujeta al procedimiento regular de aprobación. Empero, si un número considerable de proyectos de ley alcanza con frecuencia la exoneración del trámite regular significa que la influencia política alcanza relevancia y que por ello se torna en un factor que hay que tener en cuenta en el ejercicio de la función legislativa.

Por lo tanto, la influencia política es un factor relevante en el ejercicio de la función legislativa del Congreso y ella se debe tomar en cuenta cuando se trate los problemas de su funcionalidad legislativa.

Por mi parte, se puede sostener que la influencia política al ser subjetiva y coyuntural, impide que exista cierta coherencia y orden lógico en la función legislativa o que ésta funcione en torno a una estructura con finalidades previamente establecidas. Ello afecta la objetividad que debe primar en un proceso de aprobación de leyes que van a regir la vida y gobierno de los ciudadanos.

CAPÍTULO II

LA INFLACIÓN DE LEYES EN LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN

LEGISLATIVA

2.1 EFICACIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa para ser considerada eficaz debe producir leyes eficaces. Esto es que las leyes sean de calidad y estén bien elaboradas en cuanto al fondo y forma.

Al respecto, Eliseo Muro afirma: “una ley bien estructurada desarrolla los objetivos y fines que se persiguen; expresa el menor número de palabras y cuida que no se regule más de una vez una hipótesis; evita redundancias innecesarias para facilitar su interpretación y cumplimiento. Consecuentemente, usa oraciones breves, simples y directas, con el propósito de asegurar la claridad y la concisión” (Muro 2006: 145).

Según Pease, el régimen democrático solo podrá consolidarse profundizando la Democracia representativa incipiente que se ha logrado. En ese sentido, sostiene que la consolidación de la Democracia supone el funcionamiento de sus instituciones (Pease 2008: 12, 41).

Así, una función legislativa eficaz contribuye al funcionamiento de la institucionalidad democrática del Congreso de la República por cuanto constituye su función principal, elemental y primordial de representación.

Ello se reflejaría en un ordenamiento legal coherente, en la instauración de una mayor seguridad jurídica y en general en un mejor ejercicio del gobierno, lo cual repercute en el aumento del bienestar general, lo cual es finalidad del Estado (Congreso de la República 1998; Lahera 2008: 48; Salazar 2008: 97 – 98).

2.2 ASPECTOS GENERALES DE LA INFLACIÓN DE LEYES

La inflación de leyes, también conocida como inflación legislativa, proliferación legislativa, hiperlegislación o sobrelegislación, consiste, como bien lo indican estos nombres, en una emisión excesiva de leyes en un ordenamiento legislativo.

Antonio Martino trata la inflación de leyes como una contaminación legislativa, entendiéndose por tal “a la profusión de normas, imposibles de manejar por su cantidad, que se sobreponen se contradicen y dejan vacíos en forma indiscriminada sobre un caso determinado, creando perplejidad sobre cuál es la solución normativa en relación a dicho caso” (Martino 1977).

Para Aurelio Menéndez, la inflación de leyes “amenaza con perturbar si no destruir la seguridad jurídica como fin primordial del Derecho” (Menéndez 2003). Explica que este “cúmulo salvaje de leyes” o “legislación motorizada” es un grave mal porque las leyes no sirven de cauce para ordenar la concurrencia de intereses en la convivencia colectiva, conforme es objetivo de toda norma legal; sino que, por el contrario, se convierten en un obstáculo o una compleja red que, en lugar de canalizar, entorpece el normal desarrollo de esa convivencia (2003).

Según mi criterio, el aumento de leyes no es perjudicial si se trata de leyes de calidad y bien elaboradas que contribuyan a un buen ordenamiento jurídico, pero sí lo es cuando adquiere la calidad de inflación legislativa, pues, en el sentido de los autores citados, el aumento de leyes escaparía del control de un manejo eficiente e impediría que estas leyes sean conocidas por la ciudadanía, que no se cumplan, o simplemente, que no tengan efectos.

Según la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo del Congreso de la República, al 31 de diciembre de 2008 existían 32,962 leyes (Congreso de la República 2011e: 6, 16, 17, 543). Si restamos a este número las leyes derogadas por las leyes depuradoras que promovió esta comisión, y sumamos el número de las leyes, que hasta el 11 de julio de 2012 han sido aprobadas, tenemos como resultado un aproximado de 19,147 leyes vigentes. Se emplea la aproximación porque no se han tomado en cuenta las normas derogadas después de la depuración que promovió esa comisión:

| | |
|---|---------------|
| Leyes vigentes al 31 de diciembre de 2008 | 32,962 |
| Leyes depuradas por la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo | (14,403) |
| Normas aprobadas desde el 31 de diciembre de 2008 al 11 de julio de 2012 | 588 |
| Total | 19,147 |

Gráfico 9: leyes vigentes a julio de 2012.

Elaboración: propia.

Fuente: Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo.

Así, hasta julio de 2012 se cuenta con un número aproximado de 19,147 leyes vigentes en el ordenamiento jurídico peruano.

Esa cantidad de por sí misma implica la existencia de la inflación de leyes. La simple lógica dice que se trata de un número excesivo para un conocimiento diligente y manejo eficiente de normas dentro de un ordenamiento jurídico.

Al respecto, la emisión de leyes que se cuentan por miles no es un fenómeno peruano. De acuerdo a la última ley publicada en el Portal de los Parlamentos respectivos se observa que existe en Argentina un aproximado de 26,741 leyes (Cámara de Diputados de Argentina 2012), en Chile 20,599 (Senado de la República de Chile), en Costa Rica 9,040 (Asamblea Legislativa de Costa Rica), en Uruguay 18,902 (Parlamento de Uruguay 2012) y en Venezuela 39,935 (Asamblea Nacional de Venezuela 2012). Se emplea la aproximación porque no se han tomado en cuenta las normas derogadas en cada sistema jurídico.

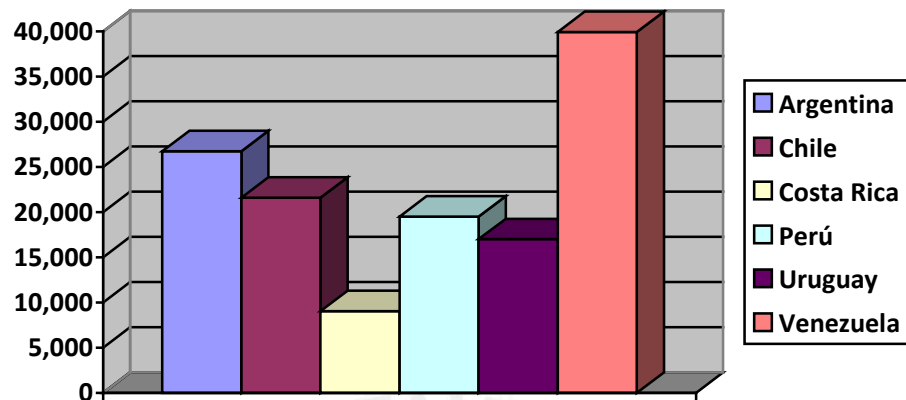


Gráfico 10: número aproximado de leyes por países actualmente.
Elaboración: propia.
Fuente: Portal del parlamento de cada uno de los países.

En nuestro caso, para afirmar que estamos ante un problema de inflación legislativa se debe observar, además, los efectos sobre la legislación en general.

2.3 EFECTOS DE LA INFLACIÓN DE LEYES EN LA FUNCIONALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La inflación de leyes disminuye, si es que no elimina, la eficacia de la función legislativa del Congreso, por cuanto afecta su representatividad.

De acuerdo a información de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (Congreso de la República 2011e: 46, 67), existen diferentes y variados temas que abordan las leyes:

| NORMAS CON RANGO DE LEY | VIGENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008 |
|---|--|
| Indultos | 343 |
| Premios | 254 |
| Reconocimientos pecuniarios diversos | 78 |
| Temporales | 226 |
| Ascensos | 3,194 |
| Otorgamientos de pensión | 872 |
| Otras Resoluciones Legislativas | 1,411 |
| Derogadas explícitamente | 1,921 |
| Implícitamente Derogadas | 552 |
| Autorizaciones de ingreso de tropas | 59 |
| Autorizaciones de viajes presidenciales | 212 |
| Derogatorias | 211 |
| Circunscripciones territoriales | 1,389 |
| De objeto específico | 6,615 |
| Reconocimientos de servicios | 439 |
| Leyes Orgánicas | 552 |
| Normas aprobatorias de Tratados | 789 |
| Designaciones | 163 |
| Normas ordinarias | 6,824 |
| Presupuestales | 5,418 |
| No publicadas | 479 |
| Números no utilizados | 915 |
| TOTAL | 32,962 |

Gráfico 11: leyes vigentes al 31 de diciembre de 2008.

Elaboración: propia.

Fuente: Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo.

Se observa que a diciembre de 2008 existían solo 6,824 normas ordinarias de un total de 32,962, es decir el 21%, que tratan asuntos propios de una ley. Ahora, de ese total de 32,962 leyes, se aprecia la existencia de 552 leyes orgánicas, lo que refleja la cantidad de entidades públicas que se han conformado, así como 5,418 normas presupuestales, lo que refleja un desorden en el manejo de la economía, además de temas variados que precisamente no tiene que ver con la función de gobierno como 343 normas que tratan sobre indultos, 254 sobre premios, 78 sobre reconocimientos pecuniarios diversos y 163 leyes que tratan designaciones, esto refleja favoritismos pues, en general, las designaciones se establecen por normas internas o de menor jerarquía como los decretos supremos o resoluciones.

Asimismo, se observa que 479 leyes no han sido publicadas, lo que refleja casos de leyes que tratan asuntos particulares que no necesitan ser publicados, cuando son características de la ley la generalidad y la publicidad.

El hecho de existir 915 de números de leyes no utilizados demuestra desorden en el conteo legislativo y desorganización en el ordenamiento legislativo.

La consecuencia de todo lo expuesto es que muchas leyes se tornan ineficaces, puesto que no tienen ningún efecto, pues a pesar de pertenecer al ordenamiento legislativo no se cumplen.

Otra muestra de ello es que muchas leyes no son reglamentadas. Generalmente las leyes, al ser de carácter general, requieren una norma de menor jerarquía, como son los decretos supremos, que desarrollen o reglamenten su ejecución. El presente cuadro ilustra dicha situación (Congreso de la República 2011b: 2). Se aprecia que un promedio de 8 leyes están pendientes de reglamentación por cada período parlamentario desde 2005, con excepción de 2011, donde no se han reglamentado 29 leyes. También se observa que ninguna de las leyes reglamentadas lo ha sido dentro del plazo otorgado.

| LEYES REGLAMENTADAS Y PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN (Del 01 de Enero de 2005 al 31 de Agosto de 2011) | | | | | | | |
|---|---------------------------|---|---------------------|------------------------------------|-------------------|------------------|---|
| AÑO | TOTAL DE LEYES PUBLICADAS | TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS | LEYES REGLAMENTADAS | LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN | | | TOTAL DE LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN |
| | | | | SIN PLAZO | CON PLAZO VENCIDO | DENTRO DEL PLAZO | |
| 2005 | 208 | 41 | 34 | 1 | 6 | 0 | 7 |
| 2006 | 285 | 55 | 49 | 3 | 3 | 0 | 6 |
| 2007 | 227 | 55 | 46 | 2 | 7 | 0 | 9 |
| 2008 | 137 | 22 | 15 | 1 | 6 | 0 | 7 |
| 2009 | 181 | 29 | 22 | 2 | 5 | 0 | 7 |
| 2010 | 153 | 22 | 13 | 0 | 9 | 0 | 9 |
| 2011 | 139 | 29 | 0 | 3 | 13 | 13 | 29 |
| TOTAL | 1330 | 253 | 179 | 12 | 49 | 13 | 74 |

Gráfico 12: leyes reglamentadas y pendientes de reglamentación de 2005 a 2011.

Elaboración: propia.

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Otro ejemplo, de la ineficacia de la función legislativa, lo constituyen las leyes de premios. De acuerdo a lo investigado en la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011d), durante el período parlamentario 2001-2006, se aprobaron 7 leyes sobre premios de concursos de diversas materias, de las cuales solo uno se implemento.

Asimismo, la situación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo va en el mismo sentido. Esa ley dispuso una nueva organización y funciones de las entidades que conforman el Poder Ejecutivo; y, estableció el plazo de un año para la respectiva adecuación.

Ahora, la Evaluación del Proceso de Descentralización del período legislativo 2009–2010, elaborado por la Comisión de Descentralización del Congreso, informo, en junio de 2010, que a tres años de la vigencia de esa norma, el proceso de reforma no ha concluido habiéndose excedido el plazo en aproximadamente dos años para que las entidades se reestructuren (Congreso de la República 2010b: 45 - 57). Se dio, entonces, la situación de entidades que funcionan adecuadas a la nueva ley, otras que si bien cumplen con la normativa no han implementado los reglamentos respectivos y otras que aún no se adecuan. Así, la nueva ley orgánica del Poder Ejecutivo regula la organización y funciones de las entidades del Estado conjuntamente con leyes derogadas como la anterior Ley del Poder Ejecutivo y la Ley que regulaba la organización y funciones de los ministerios.

También se podría mencionar el hecho, según un conteo realizado en la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011c; 2011d), por el cual, de 1,442 leyes que han sido publicadas en el período legislativo 2006–2011, 62 leyes disponen declaraciones de necesidad pública, aniversarios, denominaciones de días oficiales, conmemoraciones, entre otros. Asimismo, de las 4,613 leyes que han sido publicadas en el período legislativo 2001 – 2006, 60 leyes se refieren a dichas declaraciones.

Todo ello genera desorden, confusión y contradicciones en los efectos de las normas. La inflación de leyes, entonces, se torna como el problema más grave de la eficacia de la función legislativa, y prácticamente afecta la estructura, organización institucional y funcionalidad del Congreso de la República.

2.4 INTENTOS DE MEJORAR LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En los primeros años de los noventa el gobierno inicio una serie de reformas institucionales a nivel de toda la administración pública, debido a la profunda crisis por las que estaba atravesando en cuanto a su estructura y funcionalidad.

El Congreso de la República no fue ajeno a todo ello, y a partir de entonces se empezó una serie de intentos que trataron de mejorar la eficacia de la función legislativa. A continuación trataré los más resaltantes.

A. PROYECTO CCFD/BID/PNUD PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL PERÚ (Períodos parlamentarios 1993-1995 y 1995-2000)

El “Proyecto CCD/BID/PNUD para el Desarrollo Institucional del Poder Legislativo del Perú” se implementó en 1993 y se desarrolló en los períodos legislativos 1993-1995 y 1995-2000. Tuvo como finalidad principal la modernización institucional del Congreso de la República.

En definitiva, se trabajó en la implantación de un sistema moderno de información para mejorar el apoyo técnico a la actividad legislativa, su seguimiento y control; para mejorar la calidad técnica de la legislación y la fluidez del proceso de negociación y consenso legislativo; en recursos humanos y desarrollo organizacional para mejorar la capacidad técnica del Congreso en el cumplimiento de sus funciones; en la transparencia institucional para aumentar la eficiencia administrativa; y, en la participación ciudadana para tener interacción constante y permanente con los ciudadanos (Cevasco 2000: 28, 108).

En este sentido, se creó el Parlamento Virtual Peruano, donde por medio del internet se puede acceder a información completa de la documentación del Congreso; así como un sistema de prensa de gran alcance a nivel escrito y radial (Cevasco 2000: 32, 112, 113).

Los resultados fueron positivos, pues se trató de una modernización del Congreso sin precedentes hasta el momento, pero hay que recalcar que el proyecto incidió más en el desarrollo tecnológico y en el sistema de información.

B. PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Período parlamentario 2001-2006)

En 2002 se aprobó el Plan Estratégico Institucional para el periodo 2002-2006, con la finalidad principal de modernizar el Congreso para que desarrolle sus funciones con transparencia, oportunidad y con la participación de la ciudadanía.

El Plan Estratégico Institucional es un documento elaborado y discutido al interior de una Comisión Técnica, la cual estuvo constituida por la Mesa Directiva y contó con el apoyo y la asesoría de consultores internacionales (Congreso de la República 2002: 1).

Para realizar dicho plan se desarrollo, entre agosto 2002 y enero 2004, el Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, implementado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad del Estado de Nueva York - SUNY/CID con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos - USAID.

El objetivo era alcanzar los resultados siguientes: aumento de la transparencia legislativa y acceso a información; establecimiento de mecanismos eficaces de interacción entre Congreso, votantes y grupos de interés; y, aumento de la institucionalidad del Congreso para estar en la capacidad de asumir esas responsabilidades (Universidad del Estado de Nueva York 2004: 1-2).

La estructura actual del Congreso y gran parte de su funcionamiento proviene de lo ejecutado en dicho plan.

En el aspecto legislativo se dio énfasis al fortalecimiento de las comisiones ordinarias y personal a cargo, creándose la figura del secretario técnico, profesional del servicio parlamentario, encargado de prestar asesoría y apoyar la labor de dichas comisiones (Congreso de la República 2003a: 2-3).

También se implemento una Agenda Legislativa Anual sobre la base de temas priorizados para la función legislativa (Congreso de la República 2003b: 9). La Propuesta de Metodología para la Formulación y Seguimiento del

Período Anual de Sesiones del programa recomienda que esta agenda se genere con las propuestas de los grupos parlamentarios y del Poder Ejecutivo, para ser finalmente aprobada por el Pleno del Congreso (2003b: 10-13).

La propuesta se recogió en parte. Actualmente la Agenda Legislativa Anual se genera por acuerdos adoptados por los grupos parlamentarios y luego por los voceros, en la Junta de Portavoces, siendo finalmente aprobada por el Pleno (Congreso de la República 2006: 30).

Al respecto se puede observar que los temas priorizados de la agenda no responden a un orden, estructura general o sistema de priorización de temas de manera objetiva; sino que depende de los acuerdos adoptados al interior de los grupos parlamentarios y de la Junta de Portavoces, y por último del Pleno del Congreso; es decir, de criterios políticos.

C. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Período parlamentario 2006-2011)

El Plan de Implementación de Proyectos de Modernización del Congreso de la República fue elaborado por el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva para la Modernización del Congreso de la República, fue constituido en mayo de 2009 (Congreso de la República 2010a; 2009a).

Tenía como objetivo principal desarrollar la modernización tecnológica del Congreso, desarrollando proyectos que eliminarían paulatinamente el uso de papel en las labores ordinarias, así como la creación de escaños virtuales para uso de los congresistas, entre otros (Congreso de la República 2010a).

La implementación de estos proyectos estuvo a cargo de la Comisión Especial para la Modernización del Congreso, creado en 2010 por el citado grupo de apoyo (Congreso de la República 2010a).

Finalmente estos proyectos no pudieron implementarse, aunque se hicieron algunos avances. En todo caso, la labor del grupo de apoyo se basó en el desarrollo de tecnologías de información, manejo de la documentación y archivo, y en la capacitación del personal del servicio parlamentario (Congreso de la República 2009b).

D. COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO (Período parlamentario 2006-2011)

La Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo - CEMOL se conformó el 2009 y funcionó hasta fines del período legislativo 2006-2011.

Sus funciones principales fueron depurar y sistematizar el ordenamiento legislativo. Al respecto se realizó un inventario y clasificación de las normas con rango de ley para luego proceder a excluir del sistema normativo vigente aquellas normas que hayan perdido su vigencia y utilidad (Congreso de la República 2011e: 5, 57).

Aunque fue el intento más serio de ordenar el sistema jurídico y mejorar la eficacia de la función legislativa en dicho período parlamentario, pues se llegaron a depurar 14,403 normas (Congreso de la República 2011e: 16, 17), se observa en la actualidad que no hay ninguna tendencia a reducir la inflación de leyes y que tampoco se ha mejorado la eficacia de la función legislativa.

Ello significa que en un corto y mediano plazo será de necesidad imperante constituir nuevamente una comisión parecida para depurar la normas de más que se habrían aprobado durante dicho tiempo y para ordenar otra vez el sistema legislativo.

E. MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA (Períodos parlamentarios 2006-2011 y 2011-2016)

La aprobación de un Manual de Técnica Legislativa en 2011 es otro intento de relevancia para aumentar la eficacia legislativa.

Este manual está integrado por un conjunto de reglas y pautas destinados a establecer estándares de elaboración uniforme y sostenida de leyes (Congreso de la República: 2011f). Con ello se busca que las leyes, al cumplir con esas reglas y pautas, tengan calidad y eficacia.

Independiente de su carácter vinculante y a las medidas tomadas para su difusión e implementación, se puede afirmar que su aplicación se refiere a la elaboración de la ley en sí, pero no a una estructura u orden general que sistematice la aprobación de leyes y que verdaderamente pueda organizar todo el sistema jurídico.

F. COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO Y DE PROPONER LÍNEAS MATRICES PARA EL LOGRO DE UNA LEGISLACIÓN SIMPLIFICADA, SISTEMATIZADA Y ACCESIBLE (Período parlamentario 2011-2016)

La Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer Líneas Matrices para el Logro de una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible se conformó en enero de 2012 y está en pleno ejercicio de sus funciones en la actualidad (Congreso de la República 2012).

Aunque a la fecha aún no ha presentado resultados concretos, dada su reciente creación, se puede afirmar que, al tener la misma naturaleza de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo del período legislativo anterior, no trata la aprobación de leyes de manera estructurada y sistematizada, sino que aborda el ordenamiento jurídico en sí además de, prácticamente, continuar el trabajo de aquella.

Al respecto, se observa que ninguno de estos procesos institucionales, para mejorar la eficacia de la función legislativa, se refirió a una estructura u orden general que sistematice la aprobación de leyes en función a determinados puntos fijados de manera objetiva y técnica.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA POR POLÍTICA PÚBLICA

3.1 ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para efectos del presente trabajo, es necesario definir el ámbito de lo que debe entenderse por política pública, sobre la cual existen diferencias e imprecisiones importantes (Lahera 2008: 21).

Generalmente se entiende que política pública es una acción del Estado (Molina 2002: 2; Jordana 2007: 517; Cabrero 2000: 194-195), por ello su nombre de “pública”. En efecto, corresponde a la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera 2008: 23; 2004: 10). Por ello, también es conocida como política estatal o política gubernamental. Carlos Salazar la define como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (2008: 45)”.

Salazar (2008: 67 – 68) afirma que toda política pública es un proceso, el cual se realiza en las siguientes etapas:

- El origen, inicio, creación, gestación o formación.
- La formulación. En esta etapa se ensaya distintas alternativas y finalmente se llega a una decisión.
- La puesta en marcha o implementación. Consiste en la puesta en ejecución de la política pública por parte de la administración pública.
- La evaluación. Consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o de impactos y si la política pública fue exitosa.
- El análisis. Se intenta dar la explicación necesaria a los resultados.
- La reformulación o reestructuración de las políticas. De acuerdo a los resultados de la ejecución de la política pública se evalúa su reformulación o reestructuración como paso final del proceso integral.

En cuanto al origen de la política pública, éste tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por parte de la Administración Pública, es decir cuando pasa a ser un problema socialmente relevante (Salazar 2008: 68). Ello de manera que se amerita una acción del Estado.

En ese sentido tenemos que un problema considerado como relevante es el origen del proceso de constitución de toda política pública.

Por lo tanto, se entenderá como política pública a toda acción del Estado o de la Administración Pública que tiene como finalidad solucionar un problema considerado socialmente relevante.



Gráfico 13: etapas de la Política Pública.
Elaboración: propia.
Fuente: “Políticas Públicas y Thinks Tanks” de Carlos Salazar.

3.2 APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La política pública se inicia con la existencia de un problema reconocido de manera general que amerite la acción del Estado.

Ahora, existe un problema cuando se percibe un objetivo claramente definido y las vías para conseguirlo son inciertas. Ello significa que un

“problema” aparece cuando un individuo se enfrenta a una dificultad (Kaufmann 1996: 201 - 202).

Pero esta definición estaría incompleta si no se incide en la capacidad creativa que compara una realidad existente con una realidad imaginada, y es esta capacidad de imaginar situaciones ficticias y deseadas la que define la tarea de la resolución de problemas (Kaufmann 1996: 202). Y ello podría ser muy variado conforme al discurso político que se utilice (Stone 2004: 576).

Geir Kaufmann clasifica a los problemas en bien estructurados y mal estructurados (1996: 202). Los problemas bien estructurados son aquellos en los cuales la vía de solución está definida. Mintzberg, Duru y Theortet (1976) definieron a los problemas mal estructurados como “estados de decisión incapaces de visualizar los estadios lógicos necesarios para resolver una determinada cuestión e incapaz de ofrecer un abanico ordenado de soluciones posibles (Kaufmann 1996: 202)”.

Se ha visto que la inflación de leyes en el Congreso de la República se torna como el problema más grave de la eficacia de la función legislativa, y que prácticamente afecta la estructura, organización institucional y funcionalidad del Congreso de la República.

En la coyuntura actual este problema podría ser considerado como un problema mal estructurado puesto que existe una incapacidad de visualizar los

pasos necesarios para solucionarlo. En efecto, las tentativas realizadas para aumentar la eficacia legislativa del Congreso han fracasado en solucionar la inflación de leyes. Como dato que fundamenta ello, tenemos que al 13 de octubre de 2011 han sido presentado en el Congreso, en apenas dos meses de iniciada la nueva legislatura, 366 proyectos de ley (Congreso de la República 2011a), además que se cuenta con un aproximado de 20,000 leyes, conforme se mencionó. Se trata de indicadores, así como las cifras dadas en el capítulo anterior, que demuestran la existencia de este problema (Kingdon 1996: 90).

Tenemos entonces un problema definido y que puede ser considerado socialmente relevante.

Eugene Bardach señala al respecto que la definición del problema es un paso crucial. Ello porque da una razón para hacer todo el trabajo necesario para llegar a un objetivo y porque da un sentido de dirección a la actividad a desarrollarse. Bardach concluye que la definición final del problema ayuda a constituir la estructura de la acción a realizarse (2000: 1).

Se puede, entonces, ejecutar una política pública en el Congreso de la República, puesto que se constituye el primer paso fundamental, esto es la definición del problema.

Con ello, la inflación de leyes es un problema socialmente relevante que amerita una acción del Estado, a través de una política pública.



Gráfico 14: problema relevante.

Elaboración: propia.

Fuente: “A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving” de Eugene Bardach y “Políticas Públicas y Think Tanks” de Carlos Salazar.

3.3 DESARROLLO DE UNA AGENDA PÚBLICA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El principal objetivo de una política pública a implementarse en el Congreso de la República sería la solución de su principal problema, es decir la inflación de leyes, que afecta la eficacia de su función legislativa.

En esos lineamientos y para llegar a la formulación de una política pública, se debe contar con una estructura de cómo debe desarrollarse.

Todas las leyes tienen objetivos determinados. Si se realiza un orden de objetivos a los cuales se deben encaminar las leyes, y que a su vez respondan a objetivos generales, y estos a su vez a una finalidad principal, a la cual debe responder todo gobierno, que es el bien común o bienestar general de la sociedad (Congreso de la República 1998; Lahera 2008: 48; Salazar 2008: 97 – 98) tendríamos un esquema general que puede guiar la dación de leyes.

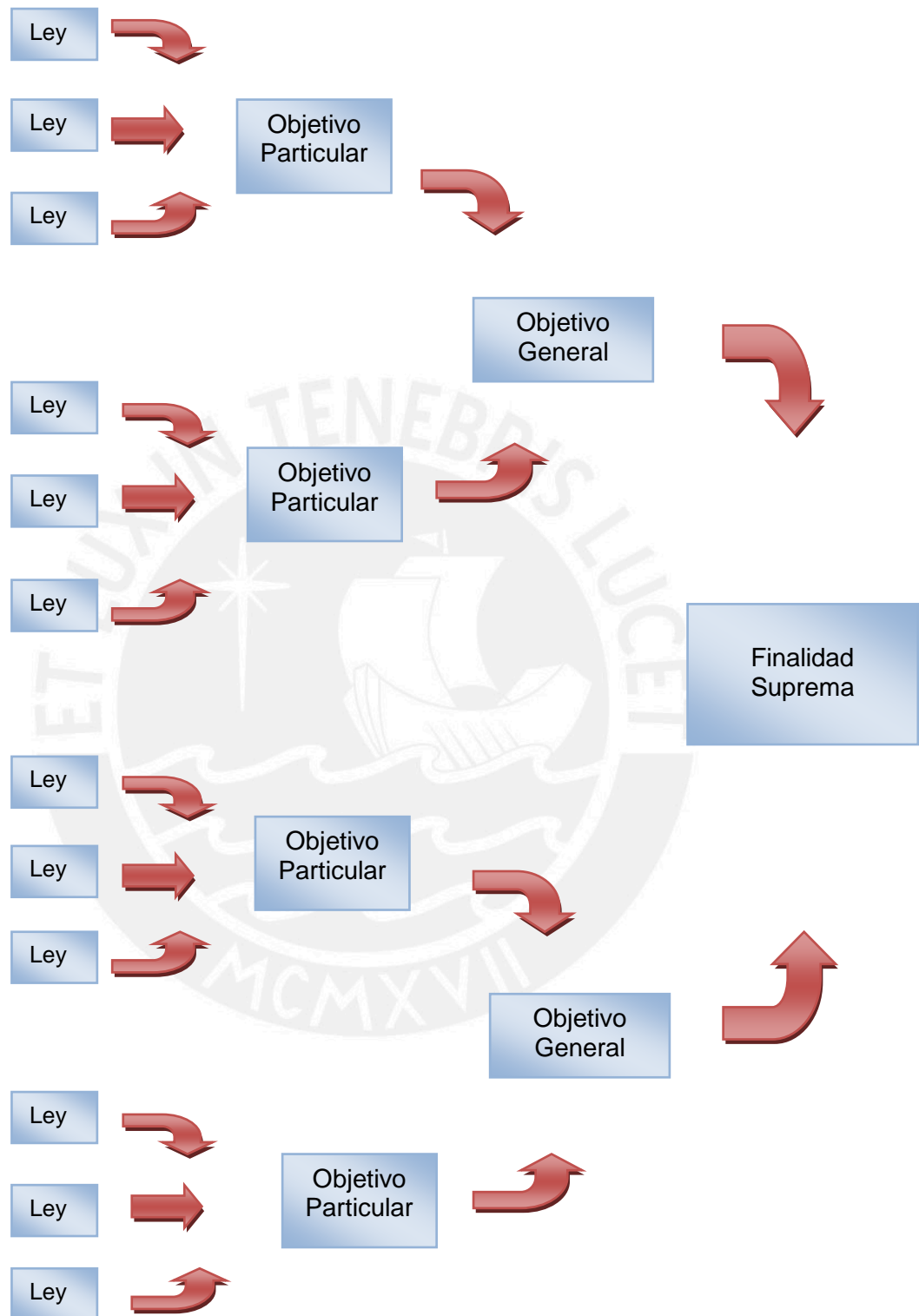


Gráfico 15: esquema general que puede guiar la dación de leyes.
Elaboración: propia.

Lo más importante de este esquema general es justamente tener los puntos a los cuales llamamos objetivos, tanto particulares como generales, y para dilucidar ello, se debe contar con una agenda pública. Es decir, para elaborar dicho esquema se necesita una agenda.

En dicha agenda deben consignarse todos los asuntos de prioridad del Estado, los que vendrían a ser los objetivos generales, como segunda instancia; y, los objetivos particulares, como primera instancia, y a los cuales deben llegar las leyes, como normas de carácter general.

La característica pública de esta agenda se debe precisamente a que se trata de un asunto público, es decir, es de interés público, y es constituido por una instancia pública o de gobierno.

De acuerdo a John Kingdon el proceso de ejecución de la política pública debe, por lo menos, incluir la constitución de una agenda. La agenda pública, según Kingdon, contiene una lista de problemas que de manera oficial el gobierno reconoce y se compromete a solucionarlos (1996: 2-3).

Al respecto, Salazar cita a Pierre Muller (2002) para afirmar que la noción de “agenda” es fundamental para cualquier análisis de los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión para construir un programa de acción (Salazar 2008: 154).

Así, la implementación de una política pública en el Congreso de la República debe contar con una agenda pública, que sirva de programa o estructura de acción y donde se establezcan los objetivos generales y particulares, para llegar a la finalidad de todo gobierno, que es el bien común y el bienestar general.

3.4 EL ACUERDO NACIONAL COMO AGENDA PÚBLICA

La constitución de una agenda pública es un proceso complejo que involucra variados elementos, como la definición de los problemas, los eventos políticos que inciden en la atención sobre un determinado problema y la acción de determinados agentes que ejercen cierta presión en torno a esos problemas, como pueden ser los partidos políticos, el presidente de la República, congresistas, funcionarios de alto nivel, académicos, entre otros (Kingdon 1996: 197 – 199).

El proceso de establecimiento de la agenda puede estar bastante sesgado y favorecer determinados problemas e intereses. La cuestión principal es la forma en que la opinión pública y los medios de comunicación masiva interactúan con los diseñadores de las políticas a fin de determinar qué cuenta como problema (Parsons 2007: 118).

Para simplificar ese proceso al interior del Congreso de la República, es decir el de elaborar una agenda pública, se puede recurrir a una agenda del gobierno ya constituida como podría ser un plan de gobierno, planes estratégicos u otros de elaboración de determinadas políticas públicas.

Lo importante es que dicha agenda cuente con consenso, tenga carácter general y sea oficialmente reconocida y se podría afirmar que ese rol lo puede muy bien cumplir el Acuerdo Nacional.

El Acuerdo Nacional fue convocado por el mismo presidente de la República y suscrito el 22 de julio de 2002, luego de un diálogo y consenso que abarcó a autoridades de gobierno, partidos políticos, entidades religiosas, sociedades privadas y a la ciudadanía en general con el compromiso de cumplirlo hasta 2021. En definitiva se trata del conjunto de Políticas de Estado elaboradas y aprobadas con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional 2003).

El Estado tiene el papel de equilibrador de intereses diversos y contrapuestos en el contexto de priorizar las políticas públicas (De Sebastián 1999: 13 – 19). El Acuerdo Nacional surge como una resultante de ese rol de equilibrador, sobre todo si se toma en cuenta la participación directa de los involucrados, de manera que podría hablarse de una Agenda Pública totalmente consensuada.

Este compromiso tiene cuatro objetivos generales que son: la Democracia y el Estado de Derecho; la Equidad y Justicia Social; la Competitividad del país; y, el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

Sobre estos objetivos generales se desarrollan las Políticas de Estado, las cuales vendrían a ser los objetivos particulares, que tratamos en la estructura que proponemos para disminuir la inflación de leyes, y que son los objetivos a los cuales deben llegar las leyes.

El Acuerdo Nacional (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional 2003) tiene veintinueve políticas de Estado agrupadas en cuatro objetivos generales:

1. **DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

Primera Política de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho.

Segunda Política de Estado: Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos.

Tercera Política de Estado: Afirmación de la Identidad Nacional.

Cuarta Política de Estado: Institucionalización del Diálogo y la Concertación.

Quinta Política de Estado: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.

Sexta Política de Estado: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración.

Séptima Política de Estado: Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana.

Octava Política de Estado: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú.

Novena Política de Estado: Política de Seguridad Nacional.

2. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Décimo Política de Estado: Reducción de la Pobreza.

Décimo Primera Política de Estado: Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación.

Décimo Segunda Política de Estado: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.

Décimo Tercera Política de Estado: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.

Décimo Cuarta Política de Estado: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Décimo Quinta Política de Estado: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Décimo Sexta Política de Estado: Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.

3. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Décimo Séptima Política de Estado: Afirmación de la Economía Social de Mercado.

Décimo Octava Política de Estado: Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica.

Décimo Novena Política de Estado: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental.

Vigésima Política de Estado: Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

Vigésimo Primera Política de Estado: Desarrollo en Infraestructura y Vivienda.

Vigésimo Segunda Política de Estado: Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad.

Vigésimo Tercera Política de Estado: Política de Desarrollo Agrario y Rural.

4. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Vigésimo Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente.

Vigésimo Quinta Política de Estado: Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia.

Vigésimo Sexta Política de Estado: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas.

Vigésimo Séptima Política de Estado: Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas.

Vigésimo Octava Política de Estado: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Vigésimo Novena Política de Estado: Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa.

El presente gráfico se constituye como la estructura general que podría regular la aprobación y dación de leyes. Los objetivos generales del Acuerdo Nacional tratan de alcanzar, como se mencionó a grandes rasgos, la finalidad suprema de todo gobierno que es el bien común o bienestar general de la sociedad (Congreso de la República 1998; Lahera 2008: 48; Salazar 2008: 97 – 98). Las políticas de Estado se constituyen como los objetivos particulares a los cuales buscan llegar las leyes y las leyes recogen las propuestas de los proyectos de ley.

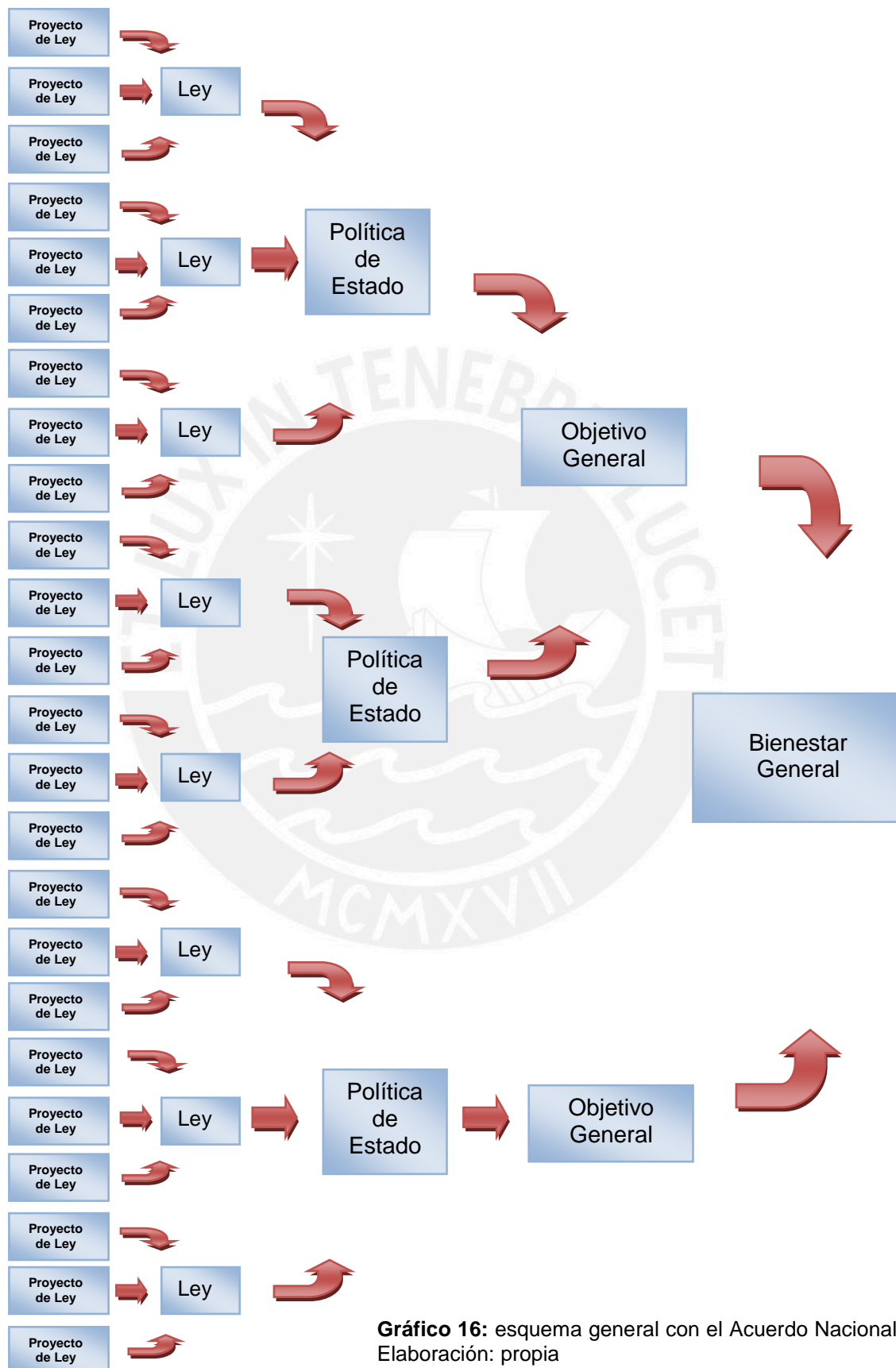


Gráfico 16: esquema general con el Acuerdo Nacional.
Elaboración: propia

Así, este gráfico se constituye como el esquema o estructura general de la implementación de una política pública que busca reducir la inflación de leyes.

Por lo tanto, el Acuerdo Nacional de 2002 podría muy bien desarrollarse como la Agenda Pública que estructure la implementación de dicha política pública.

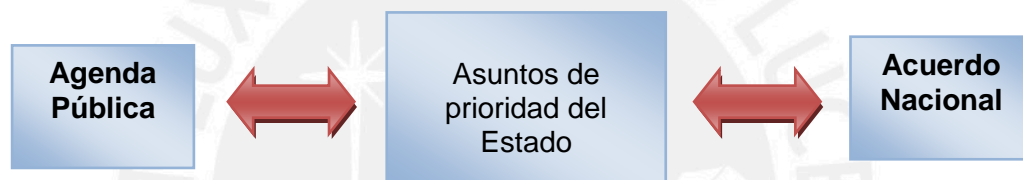


Gráfico 17: agenda pública.
Elaboración: propia.
Fuente: "Agendas, alternatives and public policies" de John Kingdon.

3.5 ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A TRAVÉS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La puesta en marcha de la política pública consiste en la implementación de ésta, en la cual se aplican las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerla en marcha, la interpretación de las directrices y su aplicación propiamente dicha (Salazar 2008: 70 – 71).

Identificar a los actores claves de dicha ejecución, así como sus intereses constituye clave principal para desarrollar las líneas de acción frente a la intervención de estos involucrados sostiene Luis de Sebastián (1999: 47). Los actores tienen determinados comportamientos frente a una acción pública, generalmente movidos por intereses, que De Sebastián define desde materiales, como ingresos económicos o ventajas futuras, políticos como el poder, organizativos como conseguir ventajas dentro de la organización, hasta no materiales, como creencias, status o simples estilos de vida (1999: 48). Así, teniendo en cuenta los resultados de los intereses, estos actores se clasifican en beneficiados y perjudicados (De Sebastián 1999: 4)

Tomando en cuenta ello se considerará como actores claves, en primer lugar a los partidos políticos como actores principales y decisores (Duverger 2000: 398), en segundo lugar a la Mesa Directiva del Congreso de la República, el Pleno y los congresistas en general y el personal profesional del servicio parlamentario, como actores ejecutores, los cuales vendrían a ser beneficiados y perjudicados, conformen varíen sus intereses. En términos generales la ciudadanía se presenta como beneficiada, aunque no es actor clave.

Una Política Pública correctamente implementada debe reflejarse en resultados. Para ello debe cumplir con ciertas características que no se refieren ni a su contenido ni a su tipo, sino a ciertos aspectos claves que afectan su calidad (Stein 2006: 17).

Estas características, según Ernesto Stein (2006: 17), son:

1. Estabilidad. Es decir, cuán estable es la política pública en el tiempo.
2. Adaptabilidad. Es decir, cuán adaptable es la política pública cuando fallan o cambian las circunstancias.
3. Coordinación y coherencia. Es decir, cuánto es compatible la política pública con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
4. Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación. Es decir, en qué medida de calidad y efectividad está siendo implementada y aplicada, respectivamente, la política pública.
5. Orientación hacia el interés público. Es decir, en qué medida se orienta la política pública hacia el interés público.
6. Eficiencia. Es decir, en qué medida la política pública refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

La política pública que desarrollaría la estructura mencionada para guiar la dación de leyes en el Congreso cumple las características citadas por cuanto el Acuerdo Nacional al actuar como agenda pública tiene la característica de orientación hacia el interés público.

Asimismo, el Acuerdo Nacional tiene vigencia hasta 2021 (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional 2003), lo cual le otorga a la política pública la característica de estabilidad; y al ser de aspecto general y flexible la característica de adaptabilidad.

Por otro lado, la calidad de implementación y efectiva aplicación, así como la característica de eficiencia, va a depender mucho de los empleados públicos de línea o de base; es decir, de aquellos profesionales que no ocupan cargos altos de dirección.

La función de estos empleados cumple con las dos características claves que menciona Michael Lipsky en cuanto al lugar del trabajo: niveles altos de discrecionalidad en cuanto a el área de especialización y en la cual se sienten libres del control ejercidos por sus superiores; y, por ende, autonomía relativa a la autoridad organizativa (1996: 281 – 282).

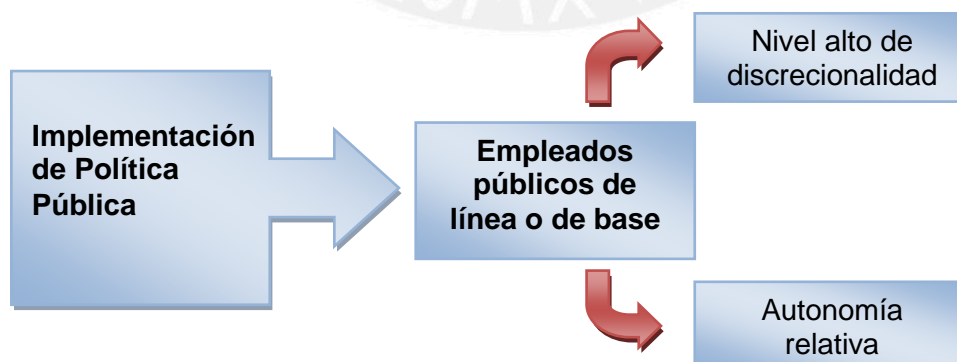


Gráfico 18: empleados públicos de línea o de base.

Elaboración: propia.

Fuente: “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas” de Michael Lipsky.

En el Congreso de la República estaríamos hablando de los servidores públicos que ocupan los cargos de secretarios técnicos y, en cierto sentido, los especialistas parlamentarios.

Aquellos serían los encargados de analizar los proyectos de ley y archivar aquellos que no se ajusten a los requerimientos del Manual de Técnica Legislativa y de las políticas públicas del Acuerdo Nacional.

En primer lugar analizarían si el proyecto de ley cumple los requisitos de forma y fondo para que pueda convertirse en una ley. Ello se puede lograr con la aplicación del Manual de Técnica Legislativa, aprobado en 2011, y que está en pleno proceso de implementación.

En cuanto a los requisitos de forma no se puede decir mucho, pues se pueden corregir y en todo caso volver a presentar con los defectos subsanados.

Pero, en lo que respecta a los requisitos de fondo, si corresponde una atención especial porque en la mayoría de casos se trata de incongruencias que no se pueden corregir porque contravienen una diligente elaboración de un proyecto de ley y del ordenamiento jurídico en sí.

Esos requisitos de fondo están consignados en la sección 7 del manual. Algunos son requisitos básicos como el del numeral 1 que establece que el

estudio de la necesidad y viabilidad de la ley comprende, entre otros, determinar si es que la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley, puesto que, como se consigna en el mismo texto, “existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía” (Congreso de la República 2011f). De igual manera, el numeral 7 prescribe que el proyecto de ley no debe contravenir normas constitucionales.

En segundo lugar se analizaría si la ley, que ya cuenta con los requisitos de forma y fondo, cumple los lineamientos de una de las veintinueve políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

El cumplimiento de ese esquema, al que llamaremos Estructura de Aprobación de Leyes, puede redundar en beneficio de la eficacia de la función legislativa del Congreso porque disminuiría la inflación de leyes.

En resumen, el filtro de revisión de los proyectos leyes se basaría en dos tipos de análisis:

1. El cumplimiento de las reglas y pautas del Manual de Técnica Legislativa.
2. El cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el cual se constituye como Agenda Pública a largo plazo de la función legislativa.

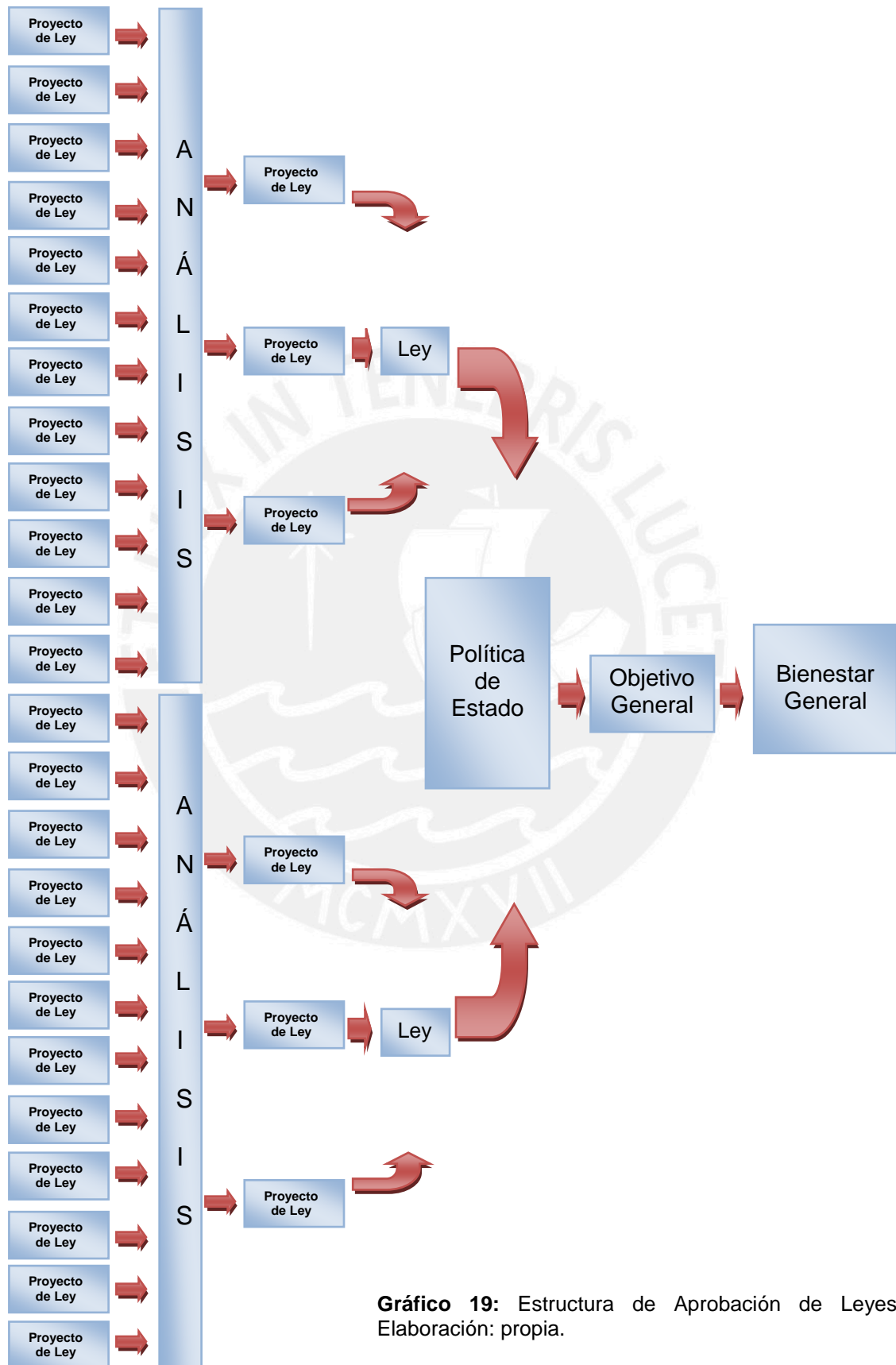


Gráfico 19: Estructura de Aprobación de Leyes.
Elaboración: propia.

Es por ello que la política pública que podría implementarse para la reducción de la inflación de leyes se basa en el desarrollo de una Estructura de Aprobación de Leyes, por la cual se revisan los proyectos de ley y se archivan aquellos que no cumplan, en primer lugar, con lo dispuesto por el Manual de Técnica Legislativa y, en segundo lugar, con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

3.6 DISMINUCIÓN DE LA INFLACIÓN DE LEYES POR IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La Estructura de Aprobación de Leyes que hay que implementarse debe asegurar una forma institucional por la cual se realice la revisión de los proyectos de leyes y se archiven los que no cumplen con lo dispuesto por el Manual de Técnica Legislativa y el Acuerdo Nacional.

Una política pública solo tendrá sentido si se pone en práctica y ello solo se puede realizar mediante la implementación (Cortazar 2006: 4).

La implementación significa llevar adelante, producir y completar la política pública. No se limita a desarrollar las pautas programadas, sino que es mucho más complejo desde que se tiene en cuenta que se trata de la solución de un problema público. Puede verse como un conjunto de interacciones se convierte en un nexo entre las condiciones iniciales y las consecuencias

futuras. Para ello hay que tener en claro las metas u objetivos y una teoría de cómo llegar a ellos. Ahora, lo que se debe hacer es incorporar esa teoría en una acción de gobierno y ejecutar esa teoría (Pressman y Wildavsky 2004: 340 - 342)

Entonces, si la implementación es bien llevada, las ideas concebidas inicialmente toman forma real y no se pierden en el proceso de ejecución.

Para obtener el resultado esperado, en nuestro caso reducir la inflación de leyes, según mi punto de vista existen dos formas de implementación del sistema institucional para analizar los proyectos de ley que no cumplan con los lineamientos citados:

1. Forma concentrada: se crearía un Departamento de Despacho de Proyectos de Ley, como órgano de la Dirección General Parlamentaria, conformado por personal de línea del servicio parlamentario.
2. Forma desconcentrada o difusa: el control de los proyectos de ley se realizaría, a nivel de cada comisión ordinaria, por el personal de línea del servicio parlamentario.

Me inclino por desarrollar la primera opción, es decir la de la forma concentrada, puesto que se torna más eficiente por lo mismo que su actividad puede ser monitoreada de manera más sencilla y por ende, mejorada; y,

también como más efectiva porque su labor, al ser única, se torna especializada y técnica.

A diferencia, la forma desconcentrada se torna ineficiente al carecer de un sistema de monitoreo efectivo puesto que al ser la labor principal de las comisiones ordinarias la de emitir dictámenes, difícilmente se podría diferenciar, o en todo caso de manera confusa, su función de revisar los proyectos de ley presentados para su archivo por no cumplir con lo requerido, con la de revisar los proyectos de ley para ser considerados para la elaboración del dictamen. Es decir, tendría una labor compleja, y es justamente lo que se debe evitar.

A parte de ello, dado el alto grado de politización subyacente a la aprobación de leyes, conforme se demostró en el capítulo uno, no se podría diferenciar los elementos objetivos de los subjetivos en el proceso de la elaboración de la ley.

Otro inconveniente de la forma desconcentrada es el incremento de la carga laboral del personal de las comisiones ordinarias. Aumentar el personal no sería la solución, primero, porque no se cuenta con los espacios físicos necesarios para albergar mayor personal; y, segundo, porque un mayor personal dificultaría la labor de los profesionales dedicados a la elaboración de dictámenes.

Según Juan Carlos Cortázar, la implementación tiene dos funciones específicas: la gestión de operaciones, entendida en nuestro caso como la generación y provisión de servicios; y, el control de gestión, que se ejerce sobre la anterior función. Adicionalmente, la implementación comprende también la función de desarrollo de capacidades organizacionales, que es una función transversal a todo el proceso (2006: 10).

En la función operativa, los operadores ponen en movimiento determinados cursos de acción siguiendo determinadas reglas (Cortazar 2006: 14). En nuestro caso, aquellos operadores lo constituyen el personal de línea o base (Lipsky 1996: 281 – 282), que conforme se mencionó, está conformado por los secretarios técnicos y especialistas parlamentarios.

En la función operativa, el director, en nuestro caso el Jefe del Departamento de Despacho de Proyectos de Ley, mantiene o cambia el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la línea de ejecución (Cortazar 2006: 17).

El principal problema de las acciones públicas es su medición. Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios de apreciación de la gestión pública se observa una dificultad para hallar indicadores (Lahera 2008: 317). En efecto, tener indicadores nos obliga a definir los objetivos de manera clara y precisa (Castro 2011: 39).

Los indicadores son usados para medir o evaluar la magnitud de una condición (Kingdon 1996: 197). Eugenio Lahera (2008: 317-318) trata dos tipos principales de indicadores: los cuantitativos, generalmente miden el resultado, así como costos y tiempo; y, los cualitativos, que miden los logros relacionados con los servicios. “Se requiere de un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas (Lahera 2008: 317)” acotó.

La ventaja que da la creación de una oficina especializada como el Departamento de Despacho de Proyectos de Leyes es de que facilita la generación de indicadores, como es el número de leyes de calidad emitidas, de proyectos de ley, costos económicos, entre otros. Éstas al combinarse con los medios miden la eficiencia; mientras el número de leyes y proyectos de ley presentados miden la eficacia y los resultados generales la efectividad.

El Departamento de Despacho Parlamentario, como órgano de la Dirección General Parlamentaria, tendría las siguientes funciones:

1. Recepción de los proyectos de ley remitidos por el Área de Trámite Documentario.
2. Análisis del cumplimiento, por parte de los proyectos de ley, de los requisitos formales y de fondo para la elaboración de proyectos de ley establecidos en el Reglamento del Congreso y en el Manual de Técnica Legislativa.

3. Análisis del cumplimiento por parte de los proyectos de ley de los lineamientos de las políticas de estado del Acuerdo Nacional.
4. Devolución, dada por resolución, a los autores de los proyectos de ley, que no cumplan con los requisitos formales, para su subsanación dentro de un plazo de diez días hábiles.
5. Archivo definitivo, por resolución, de los proyectos de ley que no cumplan con los requisitos de fondo y con el Acuerdo Nacional.
6. Envío al Área de Trámite Documentario de los proyectos de ley que cumplen los requisitos, para seguir el procedimiento regular.

En el presente período, se observa de la información publicada en el portal del Congreso de la República (2011a) que un promedio de 140 proyectos de Ley por mes es presentado al Área de Trámite Documentario, con tendencia al aumento, por lo que cerca de siete proyectos son presentados por día.

Tomando en cuenta ello, y considerando un criterio de austeridad, la conformación del citado departamento sería la siguiente:

1. El Jefe del Departamento.
2. Dos Secretarios técnicos.
3. Dos especialistas parlamentarios.
4. Un técnico parlamentario.
5. Un técnico administrativo.
6. Un servidor auxiliar.

En cuanto a sus funciones, los secretarios técnicos se ocuparían de revisar y archivar los proyectos de leyes, los especialistas parlamentarios apoyarían a estos en sus funciones y se encargarían de procesar todas las decisiones en resoluciones, las cuales estarán numeradas y sistematizadas a fin que sirvan como referencia al análisis de proyectos de ley parecidos; por su parte los técnicos contarían con el apoyo directo de un servidor auxiliar.

Por su parte, el Jefe del Departamento se encargaría del monitoreo y evaluación de las actividades, las acciones correctivas, el fomento del trabajo en equipo y de la producción de resultados (Castro 2011: 64), dando cuenta de ello a las demás instancias del Congreso.



Gráfico 20: conformación del Departamento de Despacho de Proyectos de Ley.
Elaboración: propia.

Por ende, la implementación de la Política Pública que podría reducir la inflación de leyes en el Congreso de la República se desarrollaría mediante la creación de un Departamento de Despacho de Proyectos de Leyes, que dentro de la Estructura de Aprobación de Leyes, revise y archive los proyectos de leyes que no cumplan lo dispuesto por el Manual de Técnica Legislativa y, en segundo lugar, con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

3.7 AUMENTO DE LA FUNCIONALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El funcionamiento de esta política pública podría reflejarse en la reducción de la inflación de leyes. Para medir ello se tomará como indicador principal el número de leyes de calidad aprobadas en cada período parlamentario.

La existencia de este indicador principal es señal de que existe un objetivo principal claramente definido y que por ende puede ser objeto de una evaluación (Cohen 1994: 6)

La evaluación consiste en observar la medida en que la implementación de la política produce una mejora en el bienestar social, en nuestro caso en el aumento de la funcionalidad del Congreso. En definitiva, consiste en ver como

se produce esta mejora y cómo se podía conseguir que sea más efectiva (Ballart 1996: 323).

Ahora, se observa que las características de este indicador permiten una autoevaluación. Es decir que, el personal del Departamento podrá continuamente monitorear sus propias acciones y el Jefe del Departamento realizar cualquier cambio conforme lo considere pertinente en función de esos indicadores. Ello constituye una ventaja. En efecto, Aaron Wildavsky afirma que la organización ideal debe realizar su autoevaluación (1979: 213).

Otra ventaja es el hecho por el cual el criterio objetivo es el que primaría en la dación de leyes. Si bien el factor político no desaparecería, estaría mejor encaminado pues los discursos y la injerencia de los partidos políticos tendrían una base real que puede ser bien percibida por la ciudadanía.

Así, siguiendo esta política la reducción efectiva de la inflación de leyes podría darse en un mediano o corto plazo. Si bien ello podría llevar a un aumento de la aprobación de la gestión del Congreso en la ciudadanía, éste no sería un factor preponderante, pues esta acción es para aumentar la representatividad del Congreso en su función legislativa, no su aprobación ante la población.

Y, aunque la injerencia de la Junta de Portavoces no desaparecería, dada la relevancia de actuación de los partidos políticos (Sartori 1994: 94;

Duverger 2000: 398), por lo menos se daría sobre proyectos de ley que cumplen los requisitos de forma y fondo que le otorgan calidad.

Con el uso los indicadores se podrá observar los resultados y de acuerdo a ellos se evaluaría la reformulación o reestructuración de la ejecución de la política pública como una etapa final (Salazar 2008: 68), lo cual conllevará necesariamente a la continuación o modificación de la política pública o bien a la creación de una nueva, hasta lograr la finalidad esperada.

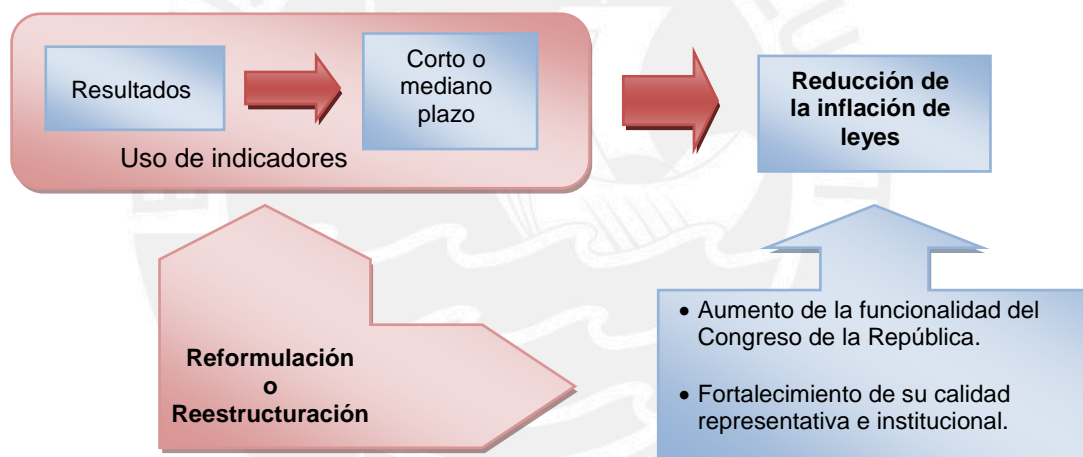


Gráfico 21: reformulación de política pública.

Elaboración: propia.

Fuente: "Políticas Públicas y Thinks Tanks" de Carlos Salazar

Entonces, y por todo lo expuesto, si se implementa la Política Pública de la Estructura de Aprobación de Leyes existe la posibilidad podría reducirse la inflación de leyes. Con ello aumentaría la funcionalidad del Congreso de la República, fortaleciéndose, por lo tanto, su calidad representativa y su institucionalidad.

CONCLUSIONES

- La influencia política es un factor relevante en el ejercicio de representación de la función legislativa del Congreso de la República. Al ser subjetiva y coyuntural impide que exista cierta coherencia y orden lógico en la función legislativa o que ésta sea manejada en torno a una estructura con finalidades previamente establecidas.
- El Congreso de la República tiene, actualmente, un problema de inflación de leyes que genera desorden, confusión y contradicciones en los efectos de las normas. Se torna como el problema más grave de la eficacia de la función legislativa; y, prácticamente afecta la estructura, organización institucional y funcionalidad del Congreso de la República.
- El Congreso de la República realizó una serie de procesos institucionales para mejorar la eficacia de la función legislativa, pero ninguno de ellos se refirió a una estructura u orden general que sistematice la aprobación de leyes en función a determinados puntos fijados de manera objetiva y técnica.

- La inflación de leyes es un problema socialmente relevante que amerita una acción del Estado, a través de una política pública.
- La implementación de una política pública en el Congreso de la República debe contar con una agenda pública, que sirva de programa o estructura de acción y donde se establezcan los objetivos generales y particulares, para llegar a la finalidad de todo gobierno, que es el bien común y el bienestar general.
- El Acuerdo Nacional de 2002 puede muy bien desarrollarse como la Agenda Pública que estructure la implementación de una política pública en el Congreso de la República que busca reducir la inflación de leyes.
- La política pública que podría implementarse para la reducción de la inflación de leyes se basaría en el desarrollo de una Estructura de Aprobación de Leyes, por la cual se revisan los proyectos de ley y se archivan aquellos que no cumplan, en primer lugar, con lo dispuesto por el Manual de Técnica Legislativa y, en segundo lugar, con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
- La política pública que reduzca la inflación de leyes en el Congreso de la República se desarrollaría mediante la creación de un Departamento de Despacho de Proyectos de Leyes de carácter especializado, que dentro de la Estructura de Aprobación de Leyes, revise y archive los proyectos

de leyes que no cumplan lo dispuesto por el Manual de Técnica Legislativa y, en segundo lugar, con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- Si se implementa la Política Pública de la Estructura de Aprobación de Leyes existe la posibilidad de reducir la inflación de leyes. Con ello aumentaría la funcionalidad del Congreso de la República, fortaleciéndose, por lo tanto, su calidad representativa y su institucionalidad.



BIBLIOGRAFÍA

AMPRIMO PLÁ, Natale

- 2005 “Atribuciones del Congreso”. En GUTIERREZ, Walter (director). *La Constitución Comentada*. Volumen 2. Lima: Congreso de la República del Perú / Gaceta Jurídica, pp. 148 - 151.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA

- 2012 *Leyes Vigentes*. Caracas. Consulta: 10 de junio de 2012.
<http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_estatusleyes&Itemid=254&lang=es>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

- 2012 *Leyes*. San José. Consulta: 10 de junio de 2012.
<http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Leyes.aspx>

BALLART, Xavier

- 1996 “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”. En BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 323 – 351.

BARDACH, Eugene.

- 2000 *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House Publishers.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique.

- 1999 *La Constitución de 1993*. Lima: RAO.

CABRERO MENDOZA, Enrique

- 2000 “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. En *Gestión y Política Pública*. México, segundo semestre, año/vol. IX, número 2, pp. 189 – 229.

CAMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA

- 2012 *H. Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires. Consulta: 10 de junio de 2012.
<<http://www.diputados.gov.ar>>

CASTRO SILVESTRE, Carlos

- 2011 *Diseño y Evaluación de Políticas Públicas* [diapositivas]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

COHEN, Ernesto

- 1994 *Evaluación de programas sociales*. Santiago de Chile, CEPAL Serie Lecturas Número 13.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2012 *Comisiones de Trabajo en el Tiempo*. Consulta: 24 de abril de 2012.
<http://www.congreso.gob.pe/organizacion/comisiones.asp?c_organocong=003&C_AnoLegislativo=2011&C_Periodo=2011&C_Organo=006>
- 2011a *Proyectos de ley presentados (período 2011-2016)*. Lima. Consulta: 13 de octubre de 2011.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>>
- 2011b *Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Reporte 001/2011-2012. Seguimiento a la Reglamentación de las leyes*. Lima.

- 2011c *Proyectos de Ley (período 2006-2011)*. Lima. Consulta: 16 de setiembre de 2011.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>>
- 2011d *Proyectos de Ley (período 2001-2006)*. Lima. Consulta: 07 de setiembre de 2011.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>>
- 2011e *Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo. Informe Final*. Lima.
- 2011f *Manual de Técnica Legislativa*. Lima.
- 2010a *Informe 03-2010/GA.MODER-CR*. 01 de diciembre.
- 2010b *Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Período Legislativo 2009-2010*. Lima.
- 2009a *Acuerdo 127-2008-2009/MESA-CR*. 29 de mayo.
- 2009b *Plan de Trabajo del Grupo de Apoyo para la Modernización del Congreso de la República. Período Legislativo 2009-2010*. Lima.
- 2006 *Manual de Comisiones*. Lima.
- 2003a *Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Proyecto de Reglamento de las Secretarías Técnicas*. Lima.
- 2003b *Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Propuesta de Metodología para la Formulación y Seguimiento del Período Anual de Sesiones*. Lima.
- 2002 *Diseño del Plan Estratégico Institucional. Resumen ejecutivo*. Lima.
- 1998 *Reglamento del Congreso de la República*. 30 de mayo.
- 1993 *Constitución Política del Perú*. 29 de diciembre.

CORTAZAR, Juan Carlos

2006 *Una mirada estratégica y gerencial de la Implementación de los programas sociales*. Washintong D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo / BID.

DE SEBASTIÁN, Luis

1999 *Documento de Trabajo Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea. Análisis de los involucrados*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social / Banco Interamericano de Desarrollo.

DUVERGER, Maurice

2000 *Los partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

GUNTHER, Juan y otros

2008 *El Palacio Legislativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

JORDANA, Jacint

2007 “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. En ACUÑA, Carlos (compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, pp. 505 – 526.

KAUFMANN, Geir

1996 “Solución de problemas y creatividad”. En BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 199 -231.

KINGDON, John.

1996 *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Allison Wesley.

LAHERA, Eugenio

- 2008 *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- 2004 *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL.

LIPSKY, Michael

- 1996 “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”. En BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 281 – 297).

MENÉNDEZ, Aurelio

- 2003 “Sobre la Proliferación Legislativa”. *Diario ABC*. España, 17 de noviembre. Consulta: 10 de junio de 2012.
<http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1002882>

MOLINA, Carlos Gerardo

- 2002 *Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo Social, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

PARLAMENTO DE URUGUAY

- 2012 *Leyes Promulgadas por Legislatura*. Montevideo. Consulta: 10 de junio de 2012.
<<http://www0.parlamento.gub.uy/GxEmule/LeyesXLegislatura.asp?Legislatura=47>>

PARSONS, Wayne

- 2007 *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: Flacso México / Miño y Dávila.

PEASE GARCÍA, Henry

- 2008 *Reforma Política para Consolidar el Régimen Democrático*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1999 *Electores, Partidos y Representantes*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAVSKY

- 2004 "Implementation" 1973. En SHAFRITZ, Jay, Albert HYDE y Sandra PARKES. *Classics of Public Administration*. 5 ed. Boston: Thomsom / Wadsworth. pp. 339 – 342.

SALAZAR, Carlos

- 2008 *Políticas Públicas y Think Tanks*. Bogota: Konrad Adenauer Stiflun.

SARTORI, Giovanni

- 2002 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Universitaria.
- 1994 *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza editorial.

SECRETARIA TÉCNICA DEL ACUERDO NACIONAL.

- 2003 Acuerdo Nacional. Lima. Consulta: 23 de junio de 2011.
<<http://www.acuerdonacional.pe>>

SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE

- 2012 *Leyes*. Valparaiso. Consulta: 11 de junio de 2011.
<<http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=proyectos&ac=leyes>>

STEIN, Ernesto y otros (coordinadores)

- 2006 *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

STONE, Deborah

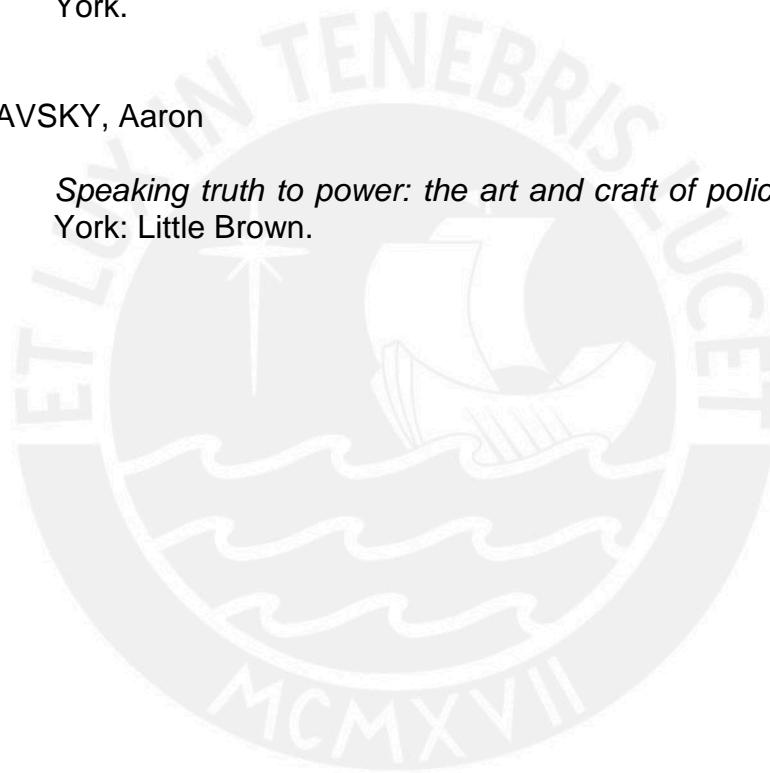
2004 "Policy paradox: the art of political decisión making". En SHAFRITZ, Jaz, Albert HYDE y Sandra PARKES. *Classics of Public Administration*. 5 ed. Boston: Thomsom / Wadsworth. pp. 571 – 577.

UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE NUEVA YORK

2004 *Developing Skills of the Peruvian Congress. Task order 807*. New York.

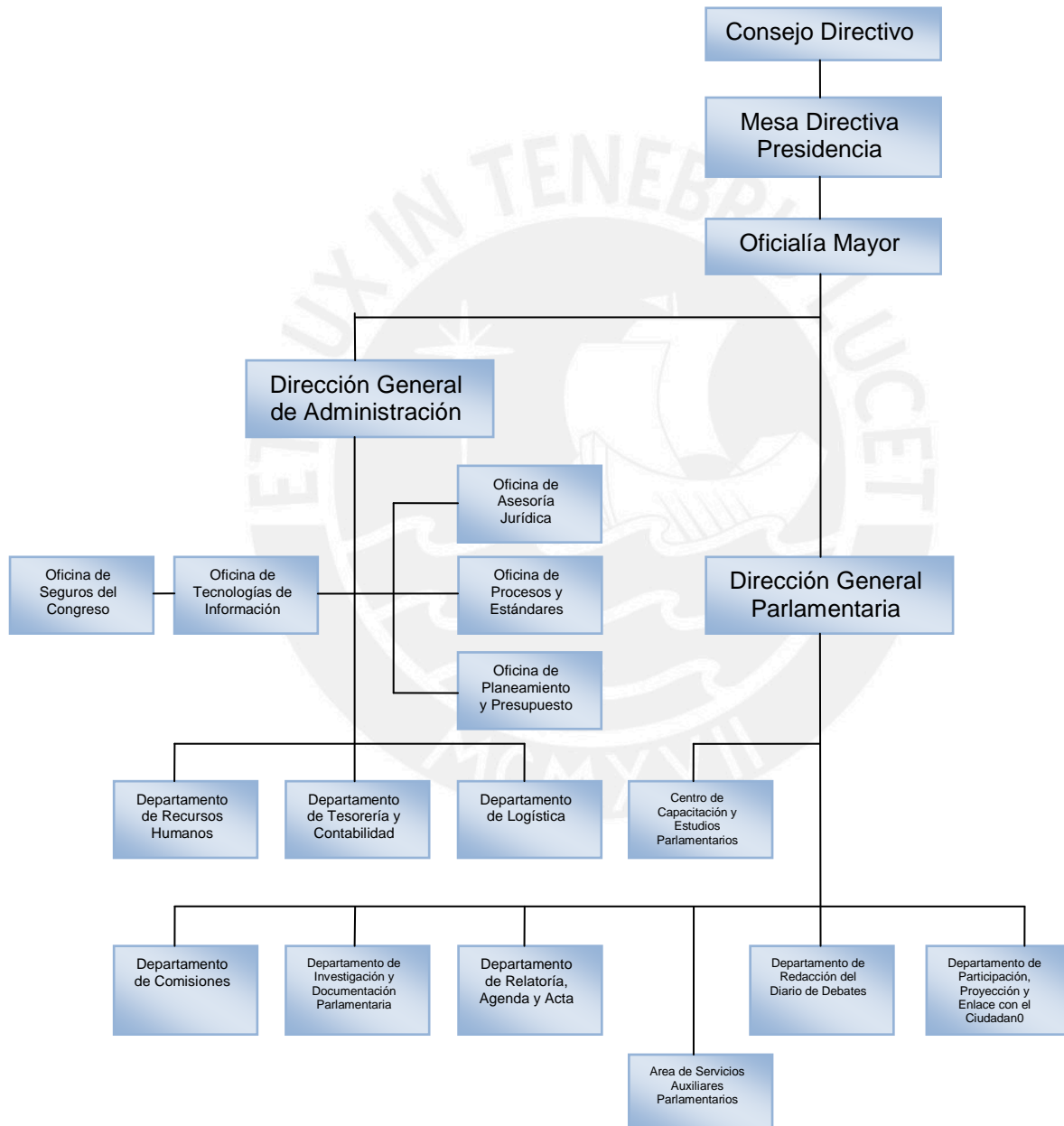
WILDAVSKY, Aaron

1979 *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New York: Little Brown.



ANEXO 1

Organigrama del Congreso de la República. Se han omitido áreas de asesoría y administrativas independientes para evitar confusión.



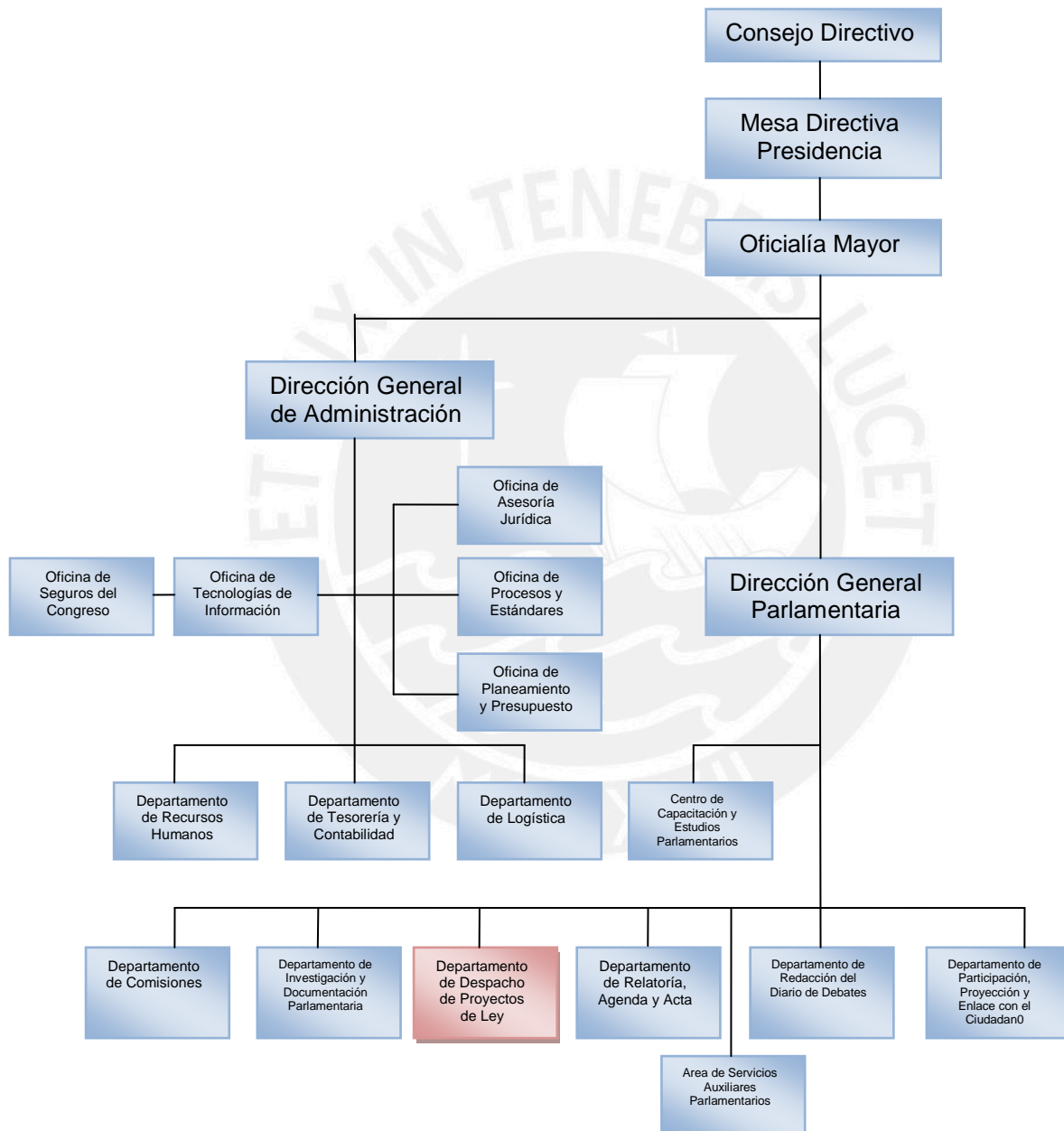
Elaboración: propia.

Fuente: http://www.congreso.gob.pe/acerca/organigramas/organigrama_15092010.pdf

Consulta: 04 de noviembre de 2011.

ANEXO 2

Organigrama del Congreso de la República, considerándose la creación del Departamento de Despacho de Proyectos de Ley.



Elaboración: propia

Fuente: http://www.congreso.gob.pe/acerca/organigramas/organigrama_15092010.pdf

Consulta: 04 de noviembre de 2011.

ANEXO 3

Tomando como referencia el Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República, se propone el siguiente texto para la organización y funcionamiento del Departamento de Despacho de Proyectos de Ley.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE DESPACHO DE PROYECTOS DE LEY

DEPARTAMENTO DE DESPACHO DE PROYECTOS DE LEY

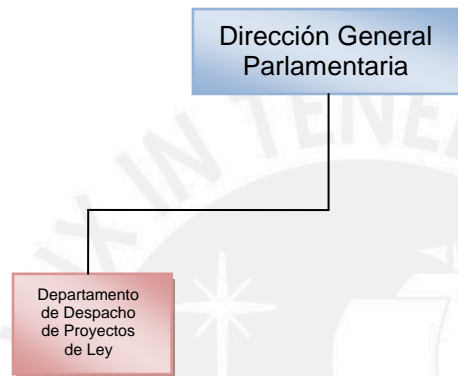
Es un órgano de línea de la Dirección General Parlamentaria; está a cargo de un funcionario denominado Jefe de Departamento, el que es designado por la Mesa Directiva a propuesta del Oficial Mayor y a solicitud del Director General Parlamentario.

A. Funciones Generales y Atribuciones del Departamento de Despacho de Proyectos de Ley

- a) Recibir los proyectos de ley enviados por el Área de Trámite Documentario del Departamento de Relatoría, Agenda y Actas.
- b) Registrar los proyectos de ley enviados por el Área de Trámite Documentario.
- c) Hacer un seguimiento de los proyectos de ley ingresados respecto a las competencias del departamento.
- d) Revisar el cumplimiento de los requisitos formales y de fondo para la elaboración de proyectos de ley establecidos en el Reglamento del Congreso y en el Manual de Técnica Legislativa.
- e) Devolver a los autores los proyectos de ley, que no cumplan con los requisitos formales, para su subsanación dentro de un plazo de diez días hábiles.
- f) Analizar el cumplimiento por parte de los proyectos de ley de los lineamientos de las políticas de estado del Acuerdo Nacional.
- g) Archivar los proyectos de ley que no cumplan con los requisitos de fondo y con los lineamientos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
- h) Enviar al Área de Trámite Documentario los proyectos de ley que cumplen los requisitos, para seguir el procedimiento regular de aprobación de leyes.
- i) Emitir y registrar las resoluciones sobre los proyectos de leyes.

- j) Uniformizar, registrar y estructurar los criterios de revisión y archivo de proyectos de ley.
- k) Prestar asesoría a las demás instancias del Congreso y emitir informes sobre correcta la elaboración de proyectos de ley y de su revisión.
- l) Otras de su competencia.

B. Estructura orgánica



Elaboración: propia.

Fuente: http://www.congreso.gob.pe/acerca/organigramas/organigrama_15092010.pdf

Consulta: 04 de noviembre de 2011.

C. Cuadro orgánico de cargos

| Cargo N° | Denominación del Cargo | Categoría | Cargos Necesarios |
|------------------------|----------------------------|-----------|-------------------|
| 001 | Jefe de Departamento | D | 01 |
| 002 | Secretario Técnico | SP | 01 |
| 003 | Secretario Técnico | SP | 01 |
| 004 | Especialista Parlamentario | SP | 01 |
| 005 | Especialista Parlamentario | SP | 01 |
| 006 | Técnico Parlamentario | ST | 01 |
| 007 | Técnico Administrativo | ST | 01 |
| 008 | Servidor Auxiliar | SA | 01 |
| Total de cargos | | | 08 |

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

D. Descripción de las funciones específicas de los cargos

| | |
|--|---|
| Cargo N° | : 001 |
| Denominación del cargo | : JEFE DE DEPARTAMENTO |
| Categoría del cargo | : Directivo - D |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Dirección General Parlamentaria |
| Línea de autoridad | : Sobre el personal del Departamento |
| Número de cargos | : 01 |
| <p>FUNCIONES ESPECÍFICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir el desarrollo de las actividades y metas del Departamento. 2. Monitorear y evaluar las actividades y las acciones correctivas del Departamento. 3. Fomentar el trabajo en equipo y de la producción de resultados. 4. Dirigir, coordinar y supervisar la revisión de proyectos de ley. 5. Dirigir, coordinar y supervisar el registro y seguimiento de de proyectos de ley. 6. Supervisar y visar las resoluciones que emita el Departamento. 7. Dirigir, coordinar y supervisar la emisión de informes sobre los temas de su competencia. 8. Absolver consultas de carácter técnico relativas a los requisitos de los proyectos de ley y de los temas de su competencia. 9. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades del personal a su cargo, así como el uso racional de los recursos asignados. 10. Dar cuenta de su labor a la Presidencia y a las demás instancias del Congreso. 11. Otras de su competencia que le asigne el Director General Parlamentario. | |

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

| | |
|--|---|
| Cargo N° | : 002 y 003 |
| Denominación del cargo | : SECRETARIO TÉCNICO |
| Categoría del cargo | : Servidor Profesional – SP |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Jefe del Departamento |
| Línea de autoridad | : Sobre el personal del Departamento |
| Número de cargos | : 02 |
| <p>FUNCIONES ESPECÍFICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prestar asesoramiento y apoyo especializado en el desarrollo de las actividades del Departamento. 2. Revisar, estudiar y evaluar los proyectos de ley ingresados al Departamento. 3. Emitir resoluciones sobre los proyectos de ley ingresados al Departamento. 4. Desarrollar el registro y el sistema de seguimientos de proyectos de ley. 5. Elaborar los informes respectivos. 6. Asistir al Jefe del Departamento cuando lo solicite. 7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades del personal a su cargo, así como el uso racional de los recursos asignados. 8. Dar cuenta de su labor al Jefe del Departamento. 9. Otras de su competencia que le asigne el Jefe del Departamento. | |

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

| | |
|-------------------------------|---|
| Cargo N° | : 004 y 005 |
| Denominación del cargo | : ESPECIALISTA PARLAMENTARIO |
| Categoría del cargo | : Servidor Profesional – SP |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Jefe del Departamento |
| Línea de autoridad | : Sobre el personal técnico |
| Número de cargos | : 01 |

FUNCIONES ESPECÍFICAS

1. Prestar asesoramiento y apoyo especializado en el desarrollo de las actividades del Departamento.
2. Apoyar la labor de los secretarios técnicos.
3. Procesar los informes de los secretarios técnicos en resoluciones.
4. Organizar, supervisar y actualizar el registro de resoluciones.
5. Recopilar la información y documentación necesaria para el trabajo del Departamento.
6. Asistir al Jefe del Departamento y a los secretarios técnicos cuando lo soliciten.
7. Supervisar y controlar el desarrollo de las actividades del personal a su cargo, así como el uso racional de los recursos asignados.
8. Dar cuenta de su labor al Jefe del Departamento y a los secretarios técnicos.
9. Otras de su competencia que le asigne el Jefe del Departamento.

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

| | |
|---|---|
| Cargo N° | : 006 |
| Denominación del cargo | : TÉCNICO PARLAMENTARIO |
| Categoría del cargo | : Servidor Técnico – ST |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Jefe del Departamento |
| Línea de autoridad | : Ninguna |
| Número de cargos | : 01 |
| <p>FUNCIONES ESPECÍFICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar directamente la labor de los secretarios técnicos y especialistas parlamentarios. 2. Procesar la información y documentos de gestión del Departamento. 3. Coordinar la distribución de documentos de gestión y realizar el seguimiento de su estado. 4. Organizar y registrar las resoluciones e informes del Departamento y velar por la integridad de los archivos informáticos. 5. Apoyar en la recopilación, clasificación y sistematización de los proyectos de ley ingresados. 6. Apoyar en las gestiones administrativas. 7. Otras de su competencia que le asigne el Jefe del Departamento. | |

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

| | |
|-------------------------------|---|
| Cargo N° | : 007 |
| Denominación del cargo | : TÉCNICO ADMINISTRATIVO |
| Categoría del cargo | : Servidor Técnico – ST |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Jefe del Departamento |
| Línea de autoridad | : Ninguna |
| Número de cargos | : 01 |

FUNCIONES ESPECÍFICAS

1. Coordinar y realizar labores de apoyo técnico secretarial del Departamento.
2. Organizar, coordinar y registrar la documentación que ingresa al Departamento.
3. Apoyar en la distribución de documentos a las dependencias pertinentes, y realizar el seguimiento e informar el estado de situación de los mismos.
4. Procesar la información de los documentos de gestión y poner a consideración del Jefe del Departamento.
5. Participar en la organización y desarrollo de las reuniones de trabajo convocadas por el jefe del Departamento, elaborar la agenda y proveer los materiales a utilizar.
6. Llevar y mantener actualizados los archivos documentarios, físicos e informáticos del departamento.
7. Supervisar el mantenimiento, conservación y presentación de los útiles, equipos e instalaciones asignados al Departamento.
8. Otras de su competencia que le asigne el Jefe del Departamento.

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.

| | |
|-------------------------------|---|
| Cargo N° | : 008 |
| Denominación del cargo | : SERVIDOR AUXILIAR |
| Categoría del cargo | : Servidor Auxiliar – SA |
| Unidad orgánica | : Departamento de Despacho de Proyectos de Ley |
| Línea de dependencia | : Jefe del Departamento |
| Línea de autoridad | : Ninguna |
| Número de cargos | : 01 |

FUNCIONES ESPECÍFICAS

1. Realizar la distribución de la documentación de acuerdo a lo dispuesto por el Jefe del Departamento y en coordinación con el técnico administrativo.
2. Apoyar en la clasificación y archivo de documentos.
3. Recabar los útiles, materiales de oficina y equipos designados al Departamento.
4. Fotocopiar, entregar y recoger documentos, en coordinación con el personal del Departamento.
5. Apoyar en la ejecución de actividades auxiliares para la atención del Jefe del Departamento, demás personal y a los visitantes.
6. Supervisar y coordinar las labores de limpieza y de fumigaciones de los ambientes del Departamento.
7. Otras de su competencia que le asigne el Jefe del Departamento.

Elaboración: propia.

Fuente: Manual de Organización y Funciones del Congreso de la República.