

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
Escuela de Posgrado**



**“Análisis de la participación ciudadana en el *Foro Legislativo Virtual* del Congreso de la República respecto de la Ley 31068 que faculta el retiro de los Fondos Privados de Pensiones en el contexto de la pandemia COVID -19”**

Tesis para obtener el grado académico de  
Magíster en Gerencia Social que presenta

**Armando Martín Barrantes Martínez**

Asesora:

**Rosa María Gabilondo García Del Barco**

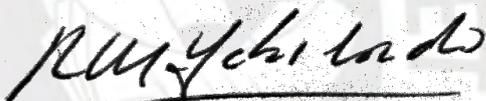
Lima, octubre del 2022

## Informe de Similitud

Yo, Gabilondo Garcia Del Barco, Rosa María, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulado “Análisis de la participación ciudadana en el Foro Legislativo Virtual del Congreso de la República respecto de la Ley N° 31068 que faculta el retiro de los Fondos Privados de Pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19”, del autor Barrantes Martínez, Armando Martín, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 9%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 03/03/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

San Miguel, 09 de marzo del 2023.

Apellidos y nombres de la asesora: Gabilondo Garcia Del Barco, Rosa María	
DNI:07806204	Firma 
ORCID: 0000-0002-3906-5552	

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La presente investigación analiza una de las políticas públicas referidas a la participación ciudadana en los *Foros Legislativos Virtuales* para la promulgación de leyes que realiza el Congreso de la República. El caso estudiado se refiere a la propuesta legislativa que se promovió, el año 2020, para el retiro de los ciudadanos de parte de sus aportes manejados por las Administradoras del Fondo Privado de Pensiones en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

La tesis que presentamos es un *Estudio de Caso* realizado en base a una *investigación cualitativa* y toma en cuenta tres actores: Los ciudadanos que participaron en el Foro, los trabajadores del Área de Participación Ciudadana del Congreso encargados de dichos Foros; y los integrantes de la Comisión de Economía que realizaron el estudio técnico y elaboraron el dictamen que llevaron al pleno del Congreso para la promulgación de la ley.

La presente tesis tiene 6 capítulos; el primero plantea el problema y fundamenta la participación ciudadana. El capítulo II presenta el marco teórico del desarrollo humano, la teoría del Estado, de la democracia y de la ciudadanía, así como de la participación ciudadana. El capítulo III da a conocer la metodología que se siguió para hacer la presente investigación. El capítulo IV realiza el análisis en base a las entrevistas realizadas a los actores más representativos. La información de estas entrevistas se ordenó según las variables definidas. El capítulo V presenta las conclusiones siguientes: a) El Área de Participación Ciudadana no procesa bien las opiniones y sugerencias que hacen llegar los ciudadanos al Foro, debido a que los encargados no tienen el perfil profesional para asumir estas tareas y también por recarga de trabajo y continuos cambios del personal. b) Los integrantes de la Comisión de Economía presidida por los congresistas, generalmente no incorporan las opiniones y propuestas ciudadanas.

Algunas recomendaciones que presenta la tesis son a) La necesidad de impulsar la participación ciudadana en los asuntos del Estado para garantizar la democracia, la legitimidad y la gobernanza. b) La necesidad de difundir la existencia de este Foro y de modernizarlo para que sea de más fácil acceso. c) La permanencia de trabajadores especializados en la Área de Participación Ciudadana d) hacer difusión para incentivar la participación ciudadana.

La Propuesta de Mejora plantea establecer espacios permanentes de coordinación entre el Área de Participación Ciudadana, las Comisiones donde debaten los proyectos de ley, y las áreas de comunicación y difusión. Otra propuesta de mejora es reformular el *Manual de Aplicación para la Presentación o Evaluación de Proyectos de Ley* para que la participación ciudadana sea vinculante y obligatoria y tenga procedimientos sujetos a evaluación y con indicadores definidos



## **ABSTRACT**

This current research is on citizen participation in the *Virtual Legislative Forums* of Congress; which were established to collect citizen opinions and proposals during the process of drafting laws that correspond to the aforementioned Congress. In that case, we take as a reference, the participation of citizens around the proposed law for the withdrawal of funds from the AFP Private Pension System as it relates to the COVID-19 pandemic.

The thesis we present is a *Case Study* carried out based on qualitative *research* and takes into account three central actors: a) Citizens who participated in the Virtual Legislative Forum, b) Workers of the Citizen Participation Office of Congress who received citizen opinions and proposals, and c) The members of the Economy Commission who carried out the technical study and prepared the preliminary opinion that they took to the plenary session of Congress for the promulgation of the law. This current thesis has 6 chapters; the first one makes known the approach of the problem and the basis of citizen participation. Chapter II presents the theoretical framework of Human Development, the theory of the Government, its citizenship, its interculturality and gender approaches. Chapter III reveals the methodology that was followed to carry out this research; chapter IV presents the analysis based on the interviews conducted with the most representative participants. The information from these interviews was categorized according to the defined variables. In the end, we send the conclusions and recommendations with proposals for improvement.

The results pointed to the need to deepen and encourage citizen participation in Government affairs as a way to guarantee democracy, legitimacy and governance. The need to disseminate the existence of this Forum and to modernize it to make it easier to access was also shown. Another result has to do with the need for specialized workers to remain in the Citizen Participation office. One of the limitations of this office is that they do not optimize the opinions and suggestions that citizens send in to the Forum, due to their professional training and excessive workload. One of the most important recommendations to encourage citizen participation is the need for the different social actors and levels of Congress to work in an articulated manner. On the other hand, the members of the Thematic Commissions, which are chaired mostly by members of the Congress, sometimes do not have validated proposals and substantiated studies.

Chapter V presents the following conclusions: a) The Citizen Participation Department does not process well the opinions and suggestions that citizens send to the Forum, due to the fact that those in charge do not have the professional profile to assume these tasks; and, also due to work overload and continual staff changes. b) The members of the Economy Committee chaired by congressmen, generally do not incorporate the citizens opinions and proposals.

Some recommendations presented by the thesis are: a) The need to promote citizen participation in State affairs to guarantee democracy, legitimacy and governance. b) The need to publicize the existence of this Forum and its modernization it so that it is more easily accessible. c) The permanence of specialized workers in the Citizen Participation Department. d) Disseminate information to encourage citizen participation.

The Improvement Proposal proposes establishing permanent coordination spaces between the Citizen Participation Area, the Committees where bills are debated, and the communication and dissemination areas. Another proposal for improvement is to reformulate the Application Manual for the Presentation and Evaluation of Bills so that citizen participation is binding and mandatory and has procedures subject to evaluation and with defined indicators.

## DEDICATORIA

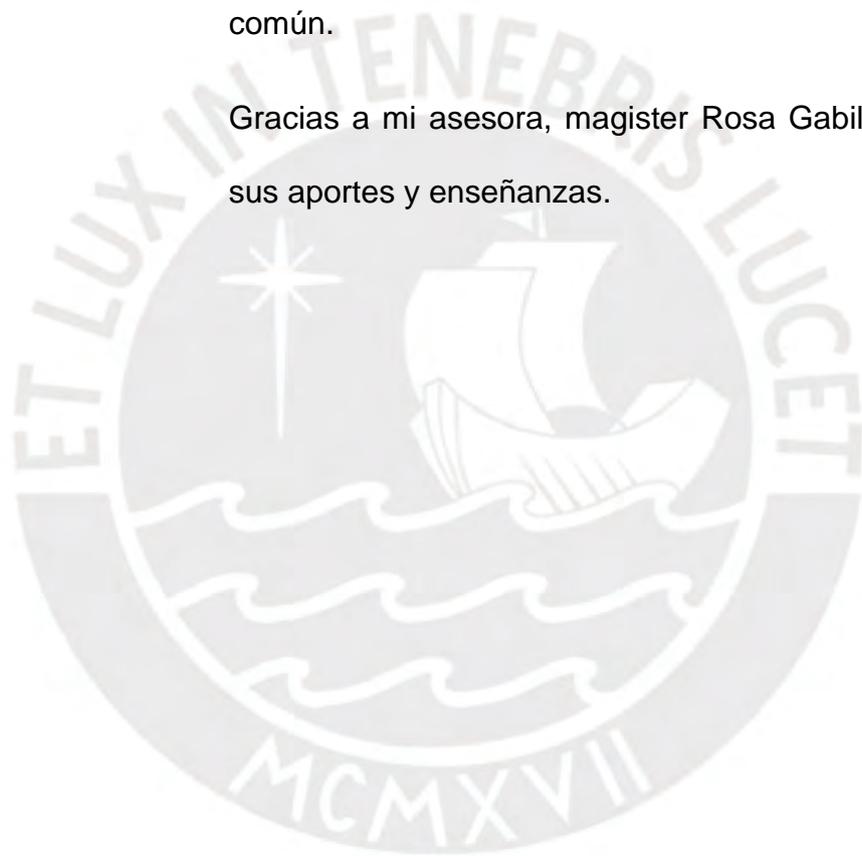
Dedico esta tesis a todos mis seres amados.



## AGRADECIMIENTOS

Gracias a la Maestría por transmitirnos conocimientos tan valiosos para trabajar por el cambio y el bienestar común.

Gracias a mi asesora, magister Rosa Gabilondo, por sus aportes y enseñanzas.





## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>2</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>4</b>
<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>6</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>7</b>
<b>INDICE DE CONTENIDOS.....</b>	<b>8</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>15</b>
<b>PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>15</b>
1.1.    PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
1.2.    PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.3.    JUSTIFICACIÓN .....	18
1.4.    OBJETIVOS .....	20
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>22</b>
<b>MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....</b>	<b>22</b>
2.1.    TEORÍAS PRINCIPALES.....	22
2.1.1.    La Teoría del Estado.....	22
2.1.2.    La teoría de la democracia .....	23
2.1.3.    Teoría Participacionista de la Democracia.....	25
2.1.4.    Sistema Político del Perú .....	29
2.2.    MARCO NORMATIVO .....	31
2.2.1.    Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana .....	31
2.2.2.    Constitución Política del Perú (1993) .....	32
2.2.3.    Ley N°26300. De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.....	32
2.2.4.    Ley N°31068 Ley que faculta el retiro de los Fondos Privados de Pensiones.....	33
2.3.    DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE FOROS LEGISLATIVOS VIRTUALES .....	34
2.4.    INVESTIGACIONES SIMILARES.....	35
2.5.    CONCEPTOS BÁSICOS .....	38
2.5.1.    Ciudadanía .....	38
2.5.2.    Participación Ciudadana .....	40
2.5.3.    La exclusión social y cultural .....	41

2.5.4. Estado de Derecho .....	41
2.5.5. Gestión Social .....	42
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>44</b>
<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>44</b>
3.1. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN .....	44
3.2. FORMA DE INVESTIGACIÓN .....	44
3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	45
3.3.1. Fuentes de información primaria.....	45
3.3.2. Fuentes de Información Secundaria.....	45
3.4. MUESTRA.....	45
3.5. TÉCNICAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN.....	46
3.6. CONSTRUCCIÓN DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN.....	48
3.7. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN .....	48
3.8. PLAN DE TRABAJO Y CRONOGRAMA.....	50
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>55</b>
<b>ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS.....</b>	<b>55</b>
4.1. ANÁLISIS DE LA VARIABLE 1.....	58
4.1.1. Descripción del Área de Participación, Atención y Educación Ciudadana .....	58
4.1.2. Breve historia.....	58
4.2. ANALISIS DE LA VARIABLE 2.....	62
4.2.1. Funciones generales del Parlamento Virtual.....	62
4.2.2. Análisis de las funciones y experiencias de los trabajadores del APC.....	65
4.2.3. Recursos humanos.....	67
4.3. ANALISIS DE LA VARIABLE 3.....	69
4.4. ANALISIS DE LA VARIABLE 4.....	70
4.5. ANALISIS DE LA VARIABLE 5.....	73
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>77</b>
5.1. CONCLUSIONES GENERALES .....	77
5.2. CONCLUSIONES SEGÚN VARIABLES .....	79
<b>CAPÍTULO VI.....</b>	<b>83</b>
<b>RECOMENDACIONES Y PROPUESTA DE MEJORA .....</b>	<b>83</b>
6.2. RECOMENDACIONES RESPECTO A CADA VARIABLE.....	85

6.2. PROPUESTA DE MEJORA.....	89
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>98</b>



## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 3.1.</b> Fuentes de información primaria.....	46
<b>Tabla 3.2.</b> Fuentes de información secundaria.....	47
<b>Tabla 3.3.</b> Técnicas e instrumentos de investigación.....	47
<b>Tabla 3.4.</b> Procesamiento de la información.....	49
<b>Tabla 3.5.</b> Cronograma de actividades .....	51
<b>Tabla 3.6.</b> Definición de las variables e indicadores del estudio.....	52
<b>Tabla 4.1.</b> Matriz de operacionalización de las variables de estudio.....	57
<b>Tabla 4.2.</b> Cuantificación de las opiniones sobre proyectos de ley que originó la Ley N° 31068.....	60
<b>Tabla 4.3.</b> Procesamiento de las opiniones y propuestas ciudadanas recibidas en el Foro Legislativo Virtual.....	63
<b>Tabla 4.4.</b> Caracterización de los actores sociales entrevistados.....	65

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 El pilar estratégico de la gestión social según Moore.....	43
---	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 Trayectoria histórica del Área de Participación Ciudadana.....	61
Gráfico 4.2 Mecanismos de participación ciudadana.....	64
Gráfico 4.3 Procesos de la incorporación de la participación ciudadana.....	72
Gráfico 4.4 Instancias de la participación ciudadana.....	76



## **INTRODUCCIÓN**

Las circunstancias que está viviendo actualmente nuestro país respecto al ámbito político, expresa un profundo descontento y desaprobación, específicamente al accionar del Congreso de la República y a la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Este contexto realza la importancia del tema investigado ya que se centra en la participación ciudadana la cual podría aportar a disminuir dicho impase al permitir finalmente redireccionar la mirada hacia el bienestar de los ciudadanos que es la razón de ser de ambos poderes y de la política en general.

La participación ciudadana es crucial para que la democracia se implemente. El camino hacia la democracia forma parte del ideario de todos los sistemas políticos y se ha construido sobre elementos tan complejos como fundamentales para las sociedades modernas y sus habitantes. Partiendo de la idea anterior, la gestión como parte directriz del accionar de la participación ciudadana es muy importante para la consolidación de la democracia.

El concepto de participación ciudadana puede ser señalado como uno de los elementos centrales en la constitución de los Estados democráticos del siglo XXI, mejorar sus mecanismos de comunicación permitiría una interacción continua entre la ciudadanía y el Estado. Esta necesidad de interacción entre el Estado y sus ciudadanos para comunicarse y promover la participación de estos últimos, en decisiones relacionadas con las políticas públicas, se hizo evidente durante los primeros meses de la pandemia por la COVID-19, que impactó ámbitos socioeconómicos, políticas y culturales de gran magnitud.

Ante los efectos de la epidemia, el Estado vio como necesario interactuar con la población para comunicarse y adaptar el poder político a este contexto de una sociedad en cuarentena. Este fue el caso de preparación de proyectos de ley que apuntaron a la protección social y económica de los ciudadanos frente sus crecientes necesidades. Uno de estos proyectos fue la Ley N° 31068, que facultó el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19, la cual fue incentivada y canalizada por el Foro Legislativo Virtual (FLV)

del *ÁREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA*<sup>1</sup>, más conocida como la *Área de Participación Ciudadana (APC)*. Es así que las opiniones ciudadanas pudieron llegar hasta la fase del dictamen final de la *COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA* a la cual nos referiremos en la presente investigación como Comisión de Economía.

Antes del contexto de la pandemia esta necesidad ya era evidente, pues la sociedad peruana venía solicitando una revisión del tema de los Fondos Privados de Pensiones, -en adelante FPP-, ya que se consideraba que las leyes en torno a este tema no se correspondían a la realidad de la mayoría de los peruanos. Por tanto, es de gran relevancia evaluar la participación ciudadana en el proceso de creación de esta ley, para analizar el estado actual de este elemento en la democracia del Estado peruano.

Esta investigación consta de seis capítulos: En el capítulo 1 se desarrolla el planteamiento del problema y fundamentación de la participación ciudadana. En el capítulo 2 se desarrolla el marco teórico que privilegió las teorías del Desarrollo, del Estado, de ciudadanía y la teoría de la democracia. En el capítulo 3 se explica precisamente la metodología que se siguió. En el capítulo 4 se realizó el análisis en base a entrevistas realizadas a los actores más representativos. La información de estas entrevistas se ordenó según las variables definidas. Finalmente, en los capítulos 5 y 6 se presentan las conclusiones y recomendaciones con sus propuestas de mejora, respectivamente.

---

<sup>1</sup> En la presente investigación se usará la definición abreviada de Área de Participación Ciudadana, como se usa en el Congreso, en lugar del nombre largo que tiene esta Área

## **CAPÍTULO I**

### **PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La participación ciudadana en los asuntos públicos garantiza el buen uso y pertinencia de los recursos que se destinan al bien común mejorando la calidad de vida, especialmente de los más vulnerables. A parte de ello, contribuye a una mayor gobernabilidad y democracia pues permite mayor representatividad y acercamiento entre los ciudadanos y los gobernantes de una nación. Otra justificación de la importancia de nuestro tema es que los ciudadanos que participan en esferas organizativas y políticas se involucran más y se comprometen con los cambios que se requieren para el desarrollo humano. Sin embargo, a pesar que hay normas y propuestas de participación en los diferentes niveles de gobierno, en el uso del presupuesto público, y en los programas sociales; no se gestiona adecuadamente esta participación, no se consigue mejoras necesarias y muchos ciudadanos quedan desconfiados y frustrados.

El Congreso de la República según las encuestas realizadas por el INEI (2021) es una de las instituciones más desprestigiadas, y que genera mucha desconfianza, en gran parte por las campañas electorales donde prometen muchas cosas que no cumplen y luego por sus comportamientos inadecuados de aprovechamiento del cargo, cuando no indecorosos y mediocres; esto contrastando con los altos ingresos que reciben.

Según el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, tienen derecho de iniciativa legislativa, el presidente de la República, los congresistas, los gremios y los ciudadanos del país. En base a esta norma se enmarca la presente investigación, pues sabiendo que los ciudadanos tienen esta prerrogativa es necesario conocer cómo se está viabilizando, tomando como base al Foro Legislativo Virtual del Área de Participación Ciudadana.

En este foro los ciudadanos pueden participar bajo tres modalidades: a) A favor, b) En contra, y c) Propuesta alternativa.



En el caso de las dos primeras opciones (a y b) se pueden marcar con un *check*, y la tercera opción (c), se desarrolla de forma abierta.

Con el objetivo de lograr la integración de la participación ciudadana en la gestión de las políticas sociales a nivel internacional, se dio lugar a la *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado* en la cual se aprobó la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada en la CLAD (2009)*, teniendo como objetivos principales la protección y profundización de la democracia en la región:

Esta Carta reconoce que el Estado ...fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural. En congruencia con ello, los Estados iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión. (

(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: CLAD 2009:4-6)

En el portal web del Congreso de la República se especifica a propósito de los Foros que “Los aportes recibidos serán derivados mediante un informe al autor de la iniciativa (congresista), al grupo parlamentario al cual pertenece el autor de la iniciativa, y a la comisión o comisiones que dictaminan el proyecto de ley”. Sin embargo, la tercera modalidad de derivar los aportes ciudadanos a la Comisión de Economía, no logra ser canalizada de modo satisfactorio, por ello, el procesamiento y la derivación de las propuestas ciudadanas alternativas son los problemas centrales que analizó la presente investigación.

La participación ciudadana luego de la década de los años 80 se ha presentado como un elemento cada vez más importante en la planificación y ejecución de las políticas públicas del Perú, debido a la crisis de institucionalización y deterioro de las redes sociales. Del Carpio (2013) muestra como parte de los antecedentes del peso de la intervención ciudadana, el expediente Nro. 03343-2007-PA/TC, en el que se ordena al Estado priorizar lo ambiental a lo económico, fruto de un proceso de participación ciudadana, al reconocer los derechos de consulta de aquellos ciudadanos que se ven directamente afectados por las decisiones estatales tomadas sobre temas ambientales.

Como este caso existen muchos más, como la Sentencia Nro. 022-200-PI, en la que se deja clara la necesidad de la participación ciudadana en las decisiones del Estado en los temas de políticas públicas. Con base en estos puntos, el concepto de Participación Ciudadana ha cobrado relevancia en el último año frente a la necesidad de un trabajo conjunto de la ciudadanía y el Estado para paliar los efectos sociales, políticos y económicos derivados de la pandemia de la COVID-19 en el país. Uno de los primeros colectivos en verse afectados han sido los pensionistas, quienes en dicha pandemia han visto reducido su poder adquisitivo y por ende su calidad de vida.

Frente al problema social y económico que acentuó la pandemia de la COVID-19, el Congreso asignó para la discusión de la Comisión de Economía, varios proyectos de ley que entraron en proceso de revisión, uno de los cuales se relaciona con el dictamen de dicha Comisión sobre la futura Ley N° 31068 que faculta el retiro de los Fondos Públicos de Pensiones (FPP).

Para evaluar la gestión de la participación ciudadana en el debate de los diversos proyectos de ley, previos al dictamen de la Comisión de Economía, el Congreso decidió aplicar la herramienta virtual “*Foros Legislativos Virtuales*” mediante los cuales se gestionó la participación del colectivo relacionado a los proyectos de ley. Con base a esto, se pudieron recopilar testimonios y necesidades de dicha población para evaluar el efecto de estos retiros en la mejora de la vida de la población. Tomando ello en consideración, se plantearon tanto las preguntas como los objetivos de la presente investigación.

## 1.2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

### **Pregunta General**

¿Cómo fue la gestión de la Participación Ciudadana que realizó el Congreso de la República respecto a las opiniones y propuestas ciudadanas de los Foros Legislativos Virtuales para la aprobación de la Ley N°31068, que facultó el retiro de Fondos Privados de Pensiones, en el contexto de la COVID-19, durante el periodo 2020-2021?

### Preguntas Específicas:

- ¿De qué manera el Área de Participación Ciudadana gestionó y procesó las opiniones y propuestas ciudadanas para hacerlas llegar a la Comisión de Economía, para la aprobación de la Ley N° 31068 que facultó el retiro de los FPP administrados por las AFP, en el contexto del COVID-19?
- ¿Cuáles fueron los procedimientos que realizó la Comisión de Economía para incorporar las opiniones y propuestas ciudadanas de los Foros Legislativos Virtuales respecto a la aprobación de la Ley N.º 31068 para el retiro de los FPP de las AFP en el contexto del COVID-19?
- ¿Cuál fue la percepción de los ciudadanos participantes en los Foros Legislativos Virtuales sobre el nivel de atención que recibió su participación en la aprobación de la Ley N. 31068 que facultó el retiro de los FPP administrados por las AFP, en el contexto del COVID-19?

### 1.3. JUSTIFICACIÓN

La Participación Ciudadana es un principio y una norma pública que es impulsada por diferentes programas sociales del Estado, entre ellos el Congreso de la República y su labor de fiscalización, debate y promulgación de leyes de interés público. Este es un campo muy importante al que responde esta tesis de Gerencia Social.

La presente tesis de gerencia social, además, justifica su importancia ya que plantea propuestas de *aplicación práctica* y viables para mejorar la participación ciudadana en las leyes que se aprueban, de tal manera que estas respondan a las necesidades de la población.

La gerencia social plantea como parte de la *productividad social*, *los procesos* y *las cadenas de valor* que allí se generan. En este caso la investigación investiga y analiza la realidad ordenándolos por procesos: a) Recepción de las opiniones ciudadanas, b) Derivación a la comisión de Economía, y c) Incorporación de las propuestas ciudadanas en la ley que se debate. Estableciendo entre procesos los productos, o cadenas de valor.

La desaprobación pública del Congreso es una constante que afecta la gobernabilidad y la confianza en los poderes del Estado. Esta realidad podría reducirse en gran parte, si se lograra mayor *participación de los ciudadanos* con sus propuestas, lo que enriquecería los debates, pondría límites al actuar personalista de los congresistas, así como mejoraría el contenido de las leyes que promulgan.

Tomando en consideración los objetivos planteados para este proceso investigativo se hace necesario plantear los aportes esperados para el ámbito social, político y económico del Perú, al abordar la participación ciudadana como un elemento que podría llegar a ser el bastión de los Estados del futuro.

Uno de los principales aportes ha sido evaluar si es consistente o no, sugerir espacios de educación para informar acerca de los mecanismos de participación ciudadana a la población, su implicancia en la sociedad y su influencia en las decisiones tomadas en el Congreso de la nación.

Un aporte interesante se centra en la percepción del ciudadano sobre su participación, estableciéndose una comparativa entre la relevancia que posee la participación ciudadana. Otro aporte de gran relevancia se centra en la medición de la atención prestada a las sugerencias de la ciudadanía de parte de la Comisión de Economía del Congreso, lo cual permitió sugerir herramientas congruentes para que el ciudadano pueda tener una experiencia de atención más eficiente, a través de los valores manejados desde la gestión social y política de la nación.

La investigación realizada da a conocer los vacíos y entrapamientos que dificultan la participación de la ciudadanía en los *Foros Legislativos Virtuales*, desde la opinión de los mismos *actores sociales*: ciudadanos, congresistas y funcionarios que trabajan en el Congreso y específicamente en el Área de Participación Ciudadana.

*Otros aportes importantes* que justifican la presente investigación son:

- **Identificación de las principales dificultades**

La investigación aportó con la identificación de las principales dificultades que se presentaron en el proceso de la gestión de la participación ciudadana, que implicó procesar e incorporar, desde distintas instancias del Congreso de la República, las opiniones y propuestas ciudadanas que se recibieron en el *Foro Legislativo Virtual*.

- **Acciones para considerar opiniones ciudadanas en el dictamen legislativo**

Otro aporte que justifica la presente investigación es el referido a la propuesta de acciones para mejorar los *procedimientos* que realiza el Área de Participación Ciudadana, y procesar las opiniones y propuestas ciudadanas que llegan a través del Foro Legislativo Virtual hacia los representantes de Congreso, y especialmente para los congresistas que proponen las leyes. La propuesta de mejora acercará fundamentos para que sea obligatoria las opiniones y propuestas ciudadanas en el dictamen final.

- **Perfil y dinámica del personal que trabaja en el Foro Legislativo Virtual**

La investigación nos permitió establecer el perfil de idoneidad y desempeño del personal que trabaja atendiendo el Foro: su experiencia, formación, permanencia, dinámica organizacional, coordinaciones, etc., así como los procedimientos más adecuados para gestionar efectivamente la participación ciudadana.

- **Aportar a la gobernabilidad y democracia**

A través de la mejora de la gestión de la participación ciudadana se busca construir mayor legitimidad de la labor del Congreso de la República, institución fundamental para la gobernabilidad y democracia del país, y tan deteriorada en los últimos años.

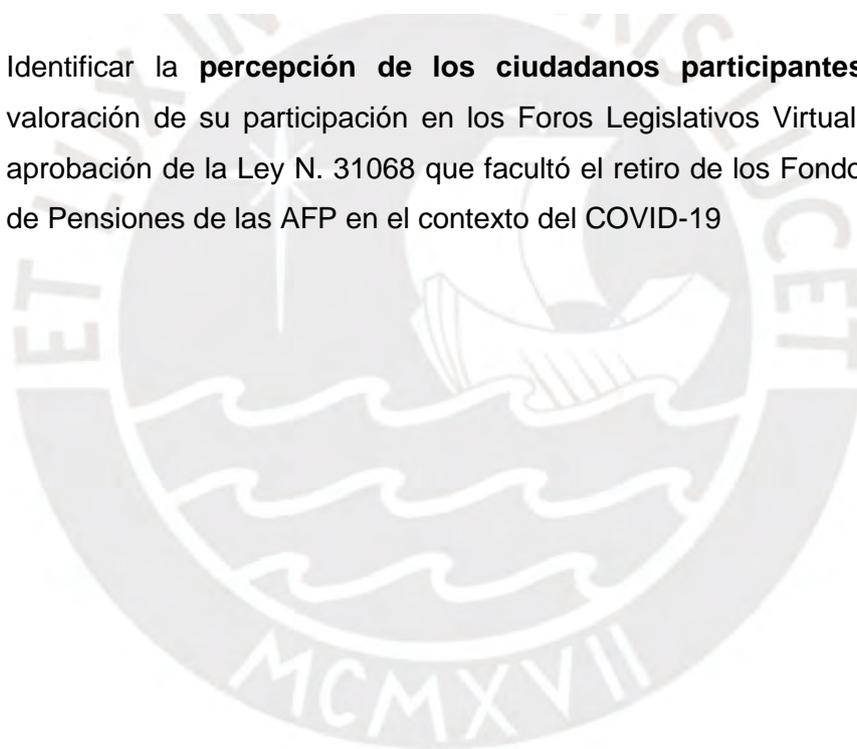
#### 1.4. OBJETIVOS

##### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar la gestión de la participación ciudadana que realizó el Congreso de la República respecto a las opiniones y propuestas ciudadanas de los Foros Legislativos Virtuales, para la aprobación de la Ley N°31068, que facultó el retiro de Fondos Privado de Pensiones de las AFP en el contexto COVID-19 durante el periodo 2020-2021.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ❖ Identificar de qué manera **el Área de Participación Ciudadana, gestionó y procesó** las opiniones y propuestas ciudadanas que llegaron de los Foros Legislativos Virtuales sobre la Ley N°31068 que facultó el retiro de los Fondos Privados de Pensiones de las AFP en el contexto del COVID-19
- ❖ Analizar cuáles fueron los **procedimientos** que realizó la **Comisión de Economía** para **incorporar** las opiniones y propuestas ciudadanas que llegaron de los Foros Legislativos Virtuales sobre la Ley N° 31068 que facultó el retiro de los Fondos Privados de Pensiones de las AFP en el contexto del COVID-19
- ❖ Identificar la **percepción de los ciudadanos participantes** sobre la valoración de su participación en los Foros Legislativos Virtuales, para la aprobación de la Ley N. 31068 que facultó el retiro de los Fondos Privados de Pensiones de las AFP en el contexto del COVID-19



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

#### 2.1. TEORÍAS PRINCIPALES

Las teorías que guiarán la elaboración de la presente tesis tienen que ver con las teorías de las Ciencias Sociales y las Ciencias Humanas, principalmente con las teorías del Estado, la teoría de la democracia, los enfoques de participación ciudadana, y la gobernabilidad.

Debido a la naturaleza del tema, se incide mucho en los enfoques de la participación y vigilancia social. Principalmente se retoma la visión histórica del poder en el Perú, y la separación entre gobernantes y ciudadanos, debido en gran parte a la diferencia de clases, al modelo productivo, y a la exclusión social permanente de la mayoría en el gobierno y en las decisiones más importantes del país. Esta mirada teórica recoge el modelo centralista y primario de la economía, la cual no ha necesitado del desempeño político, ni productivo de los ciudadanos de los ámbitos rurales, ni la legitimidad del Estado en los ámbitos urbanos excluidos.

##### **2.1.1. La Teoría del Estado**

Considerando el tema de estudio hemos adoptado la TEORÍA DEL ESTADO como una de las más importantes fuentes de explicación de los hechos encontrados y para su análisis respectivo, así como para elaborar las recomendaciones y la propuesta de mejora en términos de Gerencia Social.

Hermann Heller escribió varios libros sobre la teoría del Estado, y explica sus dimensiones geográficas y políticas, relacionándola además con la opinión pública, con el concepto de pueblo, de nación, con la legislación y con el Estado de Derecho. Heller enfatiza mucho esto último como la característica más importante y constante en la Teoría del Estado “Sin normación, la masa humana no tiene ni una voluntad capaz de decisión ni un poder capaz de acción, y mucho menos autoridad” (Heller 1971:162)

Heller desarrolla la Teoría del Estado como uno de los temas centrales de la ciencia política, identificándolo como el hecho político por excelencia. Este autor señala que la Teoría del Estado cumple con leyes constantes que están en el devenir social e histórico común del planeta, y que constituyen criterio de verdad aplicable a cualquier territorio y en cualquier momento.

El libro “Teoría del Estado” tiene como autor a Francisco Porrúa Pérez; en este libro se resume lo central de esta teoría de la siguiente manera:

Los principios de reconstrucción del Estado deben ser 1. El respeto absoluto a los *valores primordiales de la persona*.... 2. El Estado debe reconocer y garantizar una *esfera de derechos inviolables* de la persona humana; debe respetar su libertad y su dignidad; tiene que permitirle de manera inexorable su libre orientación hacia su *fin último*. 3. El Estado debe tomar por norma que su fin, que es el fundamento de su justificación, consiste en suplir la *indigencia* social de los hombres. 4. Pero no debe olvidar que su finalidad consiste también en realizar el *bien común*, siendo este ingrediente teleológico el que lo especifica, el que le da precisamente carácter de Estado y el que justifica igualmente su existencia... 6. En consecuencia, el Estado *no debe permanecer impasible ante el libre juego de las fuerzas económicas*.... (Porrúa 2005: 21-22).

La *Teoría del Estado* fue central en el análisis de la presente investigación pues nos dio referencia sobre el modo como debe ser la relación entre Estado y ciudadanía; y por contraste pone en evidencia su distancia con el bien común, y los derechos ciudadanos. También se mostrará, de que forma el Foro Legislativo Virtual, lejos de acercar a los ciudadanos al Estado, los aleja y los ignora, a pesar de que estos se expresan y hacen llegar sus opiniones y propuestas a través de dicho Foro.

### **2.1.2. La teoría de la democracia**

Otra de las teorías abordadas para desarrollar la investigación ha sido la *Teoría de la Democracia*, la cual ha tenido como referencia histórica los postulados de la Revolución Francesa: fraternidad, igualdad, democracia; cuyos representantes: Rousseau y Robespierre tuvieron amplio respaldo en la Revolución Francesa, en el año 1789, y fijaron puntos de referencia importantes para movimientos sociales y políticos posteriores.



Las siguientes posiciones filosóficas y sociológicas han retomado el tema de la Democracia como un asunto central para el gobierno de todos los países y han caracterizado a la *democracia participativa* (o procedimental) como muy valiosa.

Pensadores en América Latina analizaron también los conceptos de Democracia en el siglo XIX:

Luis de Imaz, resalta la relación que existe entre la transculturación en América hispana en el siglo XIX y sus influencias en la vida democrática de la actualidad. Por el contrario, Martín Lipset aporta otra perspectiva de análisis para el mismo problema, ¿Cómo hace la democracia para conseguir que dos elementos de por sí antagónicos coexistan bajo determinadas circunstancias? *Legitimidad y Eficiencia*. Ambos enfoques pretenden responder, de una u otra manera, a las interrogantes. (Korstanje 2007: 58)

Lipset- mencionado también por Korstanje (2007)- señala que existe relaciones interesantes entre países consolidados económicamente y con mayor nivel de legitimidad política y social; es decir considerados más democráticos.

Giovanni Sartori (Italia) en sus planteamientos sobre la *Teoría de la Democracia*, nos aporta ideas importantes para el marco teórico de la presente investigación. El señala que, en la democracia, es el Estado quien sirve al ciudadano y no al revés (p.449). Con este marco teórico se resalta la importancia de los Foros Legislativo Virtuales, como medio específico para expresar lo que la ciudadanía piensa, sugiere y propone. Otra de las ideas del marco teórico de Sartori es retratar los problemas que se da en los diferentes congresos (y más aún en el nuestro) donde la mayoría impone sus decisiones, sin hacer mucho caso a lo que piensa la ciudadanía:

Para que así ocurra, se necesita que exista un interés por la cosa pública. Hoy en día parece atisbarse un paulatino alejamiento de la cuestión, ampliamente enturbiado por la acción de los generadores de opinión (medios de comunicación y similares) que marcan en exceso las líneas que debieran ser críticas. La primera situación es desalentadora y confusa. La sociedad crece en su instrucción, pero no hay "dedicación" a lo público, (Sartori: 2003: 549)

Sartori menciona que una democracia ha de entenderse como política, ya que las democracias en sentido social y económico extienden y completan la democracia en sentido político y las hacen más auténticas.

La base vital de un Estado democrático es la democracia social, entendida como igualdad de estatus, modos y costumbres.

La democracia política como método, o procedimiento, debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia: los resultados presuponen el método que los produce: para obtener resultados democráticos, el procedimiento debe ser democrático.

Touraine es otro autor importante para el presente marco teórico, enfatizando que la democracia solo se realiza si el poder político (legislativo, ejecutivo, judicial) representa realmente los intereses de los pobladores, y también pone como condición que estos sean capaces de ejercer límites a los poderes establecidos. El aporte de Touraine realza las atribuciones de la ciudadanía, ya que, tratándose de la promulgación de las leyes, estas deberían legislar los problemas que estos tengan, o deberían de facilitar procedimientos que estos necesiten:

Para Alain Touraine, la democracia debe ser comprendida como un constructo teórico; como tal es ajena a los modelos de gobierno. Sin embargo, existe una idea implícita tras el concepto de democracia. Touraine, sostiene que la democracia se construye sólo cuando todos los derechos del hombre están garantizados. De allí se desprenden tres dimensiones claves que sostienen al régimen democrático: a) respeto a los derechos fundamentales, b) representatividad de los gobernantes y ciudadanía, y c) limitación de poderes de la élite política. En las democracias occidentales es extraño poder observar que estos elementos se den con igual fuerza. (Korstanje 2007: 52)

### **2.1.3. Teoría Participacionista de la Democracia**

La participación de la ciudadanía a través de sus organizaciones, o de forma individual, está siendo impulsada en muchos países, sobre todo en los que aún permanecen con bajos niveles de desarrollo humano. Los organismos internacionales y estudiosos han encontrado que a pesar de todos los recursos que se destinan a mejorar la situación de pobreza, morbilidad, desempleo, violencia, maltrato infantil, contaminación ambiental, etc. si los ciudadanos no intervienen activamente, los resultados que se obtienen no son muy alentadores, caso contrario cuando intervienen los programas sociales y dan todo tipo de apoyo, obtendrá mejores resultados, de forma sostenible.

Según la *Teoría Participacionista*, es recomendable que los ciudadanos intervengan directamente en todo nivel de gobierno e instancia donde se tomen decisiones que les compete.

La intervención ciudadana debe darse desde la gestión y con la vigilancia social, en todas las formas de gobierno, es decir desde las instancias que legislan (Congreso de la República, Consejo Municipal, Consejo Regional, Consejo Nacional de Educación, de Salud, etc.) y también cuando las instancias ejecutan los planes, programas y proyectos de inversión pública.

La participación de los ciudadanos en el Congreso, a propósito del retiro de sus propios fondos es un derecho y una atribución que les compete; por ello, las opiniones y propuestas que hicieron llegar a través del FORO LEGISLATIVO VIRTUAL a propósito de los proyectos de ley que se debatieron sobre el asunto, fueron muy pertinentes. En vista a ello nos interesa investigar cómo se gestionó desde las instancias respectivas del Congreso dicha participación.

La participación ciudadana permite, sobre todo:

[...] expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad... permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población... Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural... Desde el punto de vista de los gobiernos, la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones. (CLAD 2020: 177).

Si bien, la mayoría de los autores no niegan la importancia de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales, es necesario analizar y tener en cuenta esta participación pública considerando el contexto global, la fuerza de la política y del mercado internacional.

Una lectura al texto de Virgilio Hernández, nos da una perspectiva interesante, distinta y además esclarecedora sobre el papel del Estado, y la intervención ciudadana en las políticas públicas, mostrando las limitaciones que desde ya existen en nuestro país sobre esta última, en el sentido que la globalización y la

dinámica internacional e interviene de forma directa en las políticas públicas y en las políticas económicas, (y sabemos la relación que hay entre ellas) limitando el poder de la intervención ciudadana.

El autor mencionado, en su artículo “DIMENSIONES TEÓRICAS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS dice que en relación a los diferentes momentos de las políticas Públicas “... es importante una lectura en su contexto histórico, puesto que, si bien es posible encontrar elementos generales en el proceso de una política (definición del problema, información y construcción de alternativas, decisión, implementación, evaluación, retroalimentación, etc.), estos se hallan en directa relación con influencias provenientes del medio ambiente externo, en el cual priman los criterios políticos”. (Hernández s/a: 20)

Aunque hoy crece el consenso sobre la importancia de la participación de los actores en la definición de las políticas, también debemos considerar, que muchas veces, este discurso participacionista se agota en el involucramiento sólo en la fase de ejecución de las políticas, concentrando la decisión y el control en esferas institucionales.

La posibilidad de una profundización democrática radica precisamente en la socialización de los diferentes mecanismos que configuran el poder...por lo que resulta fundamental encontrar una perspectiva teórica y política que, superando las visiones instrumentales del discurso modernizador, permita una política pública que tenga por objetivo la dignidad de los seres humanos y el reencuentro de la teoría y la práctica. (Hernández s/a: 20)

Esta revisión teórica, y la posición de diferentes autores, no hace sino reforzar la importancia de la participación ciudadana a pesar de sus limitaciones.

#### LA INCIDENCIA POLITICA

Una herramienta importante para canalizar, darle mayor sentido y hacerla real a la participación ciudadana es la INCIDENCIA POLÍTICA entendida ésta también como ejercicio de poder.

La incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en las formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general. (WOLA 2002:6).

Cuando la participación ciudadana toma como horizonte hacer incidencia política, sobre algún asunto que les incumbe, para solucionar problemas comunes de su grupo social, o para lograr algunas medidas que mejoren o solucionen parte de sus necesidades; podemos tener no solo el objetivo de su participación sino el panorama que nos permitirá medir sus avances y sus logros. De allí su importancia.

En el caso de la presente tesis, la participación ciudadana en las manifestaciones públicas, en las reuniones con los congresistas y en la propuesta a través de su dirigente, formaron parte muy valiosa de la incidencia política que hicieron para lograr que se permita retirar parte del dinero de sus fondos de la AFP dándole base social al poder ejecutivo para autorizar dicho retiro.

#### DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

El tema de la presente investigación tiene que ver directamente con el ámbito político institucional, el tema se enfoca en el Congreso de la República, la cual es una de las instituciones más cuestionadas y de mayor desaprobación por los peruanos según los resultados de la última encuesta de opinión realizada por el Instituto de Estudios Peruanos en julio del año 2021 muestra gran rechazo por parte de la ciudadanía. “El 85% desaprueba la gestión del parlamento, mientras que solo un 10% lo aprueba” (IEP. julio, 2022, s/p). ( Página web: [www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe) <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/>

Al parecer, esta alta desaprobación se debería al enriquecimiento fácil de muchos políticos que han llegado a ser congresistas como producto de una inversión económica en su elección, más que de reconocimiento público. A parte de ello, la mayoría de estos congresistas, una vez instalados se olvidan de los ofrecimientos que hicieron para ser elegidos respecto a los asuntos de interés público como la educación, la salud, el medio ambiente y muchas reivindicaciones laborales y salariales.

Muchas de las personas, además, cuestionan el comportamiento de estos congresistas por el abuso de las funciones que muestran, sus alianzas interesadas con grupos políticos con los cuales discrepaban, el abuso de la interpelación a los

ministros del poder ejecutivo, y a las votaciones escandalosas para aprobar leyes sin discusión y transparencia. Este comportamiento de los miembros del Congreso se viene repitiendo hace dos periodos, agudizándose en esta época

El contexto político actual de nuestro país es uno de los más inestables de los últimos años, algunas causas tienen que ver con la herencia que han dejado gobiernos anteriores y que se han agravado en el periodo postpandemia que dejó al Perú con muchos muertos, con mayor cantidad de desempleados y aumento de pobreza.

Otras causas de la crisis política actual, son las decisiones desatinadas para elegir ministros y autoridades de alto nivel, los cuales no solo no tienen el perfil profesional adecuado, sino que tienen en su haber hechos de corrupción y hasta de delincuencia. A esto se suma la inexistencia de organizaciones sociales y partidos sólidos que no aportan ideas y propuestas viables y necesarias. Por todo ello, estamos viendo, mucha decepción de amplios sectores que votaron por el actual presidente, confiados en reformas y cambios estructurales necesarios y más oportunos. Se ha puesto en evidencia pues, que no existe consensos ni identificación conjunta respecto a las metas y objetivos que como país necesitamos.

#### **2.1.4. Sistema Político del Perú**

El Perú se caracteriza por tener un sistema político de *Estado Unitario* con separación de poderes. Tenemos el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. El poder ejecutivo, está representado por la figura del presidente de la República y los ministros, el poder legislativo, representado por el Congreso de la República, y el poder judicial por los jueces del Estado peruano.

La característica principal del poder legislativo es su unicameralidad, es decir, una sola instancia con 130 congresistas que mantienen su cargo por cinco años. Al no existir otra cámara que haga contrapeso al congreso, las decisiones de este no son revisadas por un poder de igual relevancia.

En la historia del Perú, ya es conocido que, si el presidente no dispone del apoyo político de la mayoría del congreso, se genera un ambiente de inestabilidad que repercute en la gobernabilidad de la nación.

En la actualidad el Perú atraviesa por una inestabilidad política fruto de diferentes escándalos de corrupción. Esta crisis política alcanzó su punto climático en el año 2020, porque en plena pandemia por la COVID-19, el Perú pasó por tres mandatos presidenciales en menos de una semana, como consecuencia de la destitución del presidente Martín Vizcarra por intervención del Congreso (9 Nov 2020). La destitución de este mandatario se dio luego que se llevara a cabo un juicio político por corrupción, lo cual generó una inestabilidad política como social, ya que en plenas medidas de distanciamiento se presenciaron manifestaciones públicas en contra de la destitución del Presidente, las cuales tuvieron como desenlace dos personas fallecidas. Debido a la presión social, Manuel Merino de Lama renunció luego de seis días en el cargo de presidente del Perú, siendo reemplazado por Francisco Sagasti, quien asumió el cargo desde el 17 de noviembre del año 2020, hasta las últimas elecciones presidenciales.

En la última campaña presidencial, los candidatos Keiko Fujimori y Pedro Castillo pelearon en las urnas en una ajustada campaña electoral, de la cual salió como ganador Castillo con menos del 2% de diferencia de los votos. Esto dio como resultado un Congreso enfrentado desde al principio y con muchas discrepancias ideológicas, ausencia de trabajo conjunto, desacuerdos cada vez más notorios, y sabotaje al poder ejecutivo.

La crisis en el poder legislativo se evidencia hasta ahora en el comportamiento autoritario, en las alianzas y bloques de intereses personales que van en contra del bienestar social; esta crisis también se manifiesta en las continuas renunciadas de los congresistas a sus bancadas.

La crisis del poder ejecutivo se expresa en los continuos cambios del Premier y de ministros los cuales son inapropiados para el cargo y que, realizan continuos cambios en su sector interrumpiéndose la marcha de estos ministerios, y despidiendo o cambiando a personal especializado.

Frente a todo este panorama, la opinión y participación pública es cada vez más inoperante, y las organizaciones sociales y políticas de base no muestran mucha presión frente a la dinámica congresal. Una excepción de esta presión ciudadana fue la que impulsó la aprobación de la Ley que facultó el retiro de una parte de los fondos de la AFP de los pensionistas.

## 2.2. MARCO NORMATIVO

A continuación, se dará a conocer las principales normas referidas a nuestro tema de investigación referido a la participación ciudadana:

### 2.2.1. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana

**Artículo 6:** Participación ciudadana en la gestión pública como derecho y como responsabilidad cívica.

La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas: a- Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. b. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativo. (CLAD, 2009: 11)

Tomando como base lo planteado por CLAD (2009) en su Artículo N°6, la participación ciudadana a nivel de acuerdos internacionales es enfocada desde dos puntos de vista. En primera instancia es un derecho que todos los Estados democráticos deben brindar a su ciudadanía mediante los canales más eficientes; así como también es un deber cívico de parte de los mismos ciudadanos que deben buscar esos medios de participación y dar su punto de vista sobre la forma cómo se gestiona la vida política de la nación.

La constitución del Perú del año 1993, reconoce la importancia de la participación ciudadana, y la recoge en muchos de sus artículos y acápite, como en el siguiente dato que damos a conocer:



## **2.2.2. Constitución Política del Perú (1993)**

### **Artículo 31:**

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demande de rendición de cuentas. Tienen también derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.

La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. (Constitución Política del Perú 1993:79)

En este artículo se hace referencia a la participación ciudadana como un derecho, por ello en el Perú, el Estado debe garantizar su cumplimiento mediante diversos medios; sin embargo, esta participación también es un deber, ya en el mismo artículo se incentiva a la población a involucrarse en todas las instancias de gobierno siendo los gobiernos municipales el espacio más accesible a la población.

### **2.2.3. Ley N°26300. De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos**

La década de los años noventa se inició con una gran crisis económica debido a las medidas de "Ajuste estructural" muchas familias se dieron sumidas en la pobreza total, frente a ello se dictaron medidas populistas y se convocó a las Organizaciones Sociales de Base, principalmente de mujeres, para entregarles bolsas de alimentos para su organización, pero también de forma individual cuando asistían a reuniones de capacitación con fines proselitistas.

El año 1994, en gran medida, frente al uso del asistencialismo existente, y a la coyuntura política y económica se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control ciudadanos. Allí, en el artículo N° 2 se especifica las funciones que deben tener los ciudadanos, definiendo específicamente su autonomía, los ámbitos de su intervención, y priorizando sobre todo los espacios donde se dan las leyes y ordenanzas regionales o de gobiernos locales, distritales y provinciales.

**Artículo 2:** Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- a- Iniciativa de reforma constitucional;
- b- Iniciativa en la formación de las leyes,
- c- Referéndum,
- d- Iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales

(Congreso de la Republica. Ley N°26300. De los Derechos de participación y Control Ciudadanos. Diario El Peruano. Páginas 2743021-26300)

El artículo de la Ley de Participación y Control ciudadano establece que, para ejercer el derecho a la participación en los asuntos inherentes al Estado, estos cuentan con diversos mecanismos, entre los que destaca la iniciativa en la formación de leyes; elemento tomado en consideración durante el dictamen de la Ley N°31068 al aplicar como medida de participación ciudadana, los FLV.

#### **2.2.4. Ley N°31068 Ley que Faculta el Retiro de los Fondos Privados de Pensiones**

La participación ciudadana en el dictamen de la mencionada ley establece mediante la herramienta de los foros virtuales, las sugerencias y la intervención de los ciudadanos en las decisiones ligadas a este dictamen. En el caso del dictamen de la Ley N° 31068 (Congreso de la República , 2020. Diario El Peruano Ley N° 31068. Pág. 1904033-1/) se faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia covid-19 Congreso de la República.

La ley mencionada fue trabajada e implementada desde la Comisión de Economía del Congreso; algunos de los fundamentos e información para hacer cumplir este derecho podrían haber sido aportados por el Área de Participación Ciudadana. Caso contrario esta área puso a disposición de la Comisión de Economía sólo los informes cuantitativos. En el año 2020 cobró importancia los Foros Legislativos Virtuales como herramienta para atender y recoger las sugerencias y necesidades de los miembros de la comunidad, por motivo de la pandemia que priorizó más que nunca los medios virtuales.

Desde el año 2014 se había dado una norma para crear Foros Virtuales en el Congreso a efecto de difundir las propuestas de leyes y recibir propuestas de la ciudadanía; lo que cobró mayor motivación con el Proyecto de Ley N° 31068

(marzo 2020) respecto al retiro de una parte del fondo de pensiones de las AFP debido al COVID-19.

### 2.3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE FOROS LEGISLATIVOS VIRTUALES

Los Foros Legislativos Virtuales, están adscritos al Área de Participación Ciudadana y se encuentran en el Portal del Congreso de la República; se accede a ellos de forma virtual, a través de una ficha donde se registra los siguiente:

1. Los datos personales
2. El ciudadano contesta si está o no está de acuerdo con la Ley que especifica que se está debatiendo en el Congreso.
3. A continuación, puede dejar su opinión o una propuesta.

Estos son los 3 puntos principales que consideran los Foros Legislativos Virtuales.

El trabajo del Área de Participación Ciudadana fue aportar al dictamen final que realizó la comisión de economía sobre la Ley 31068. A partir de la difusión de este retiro de los fondos, mediante el *Foro Legislativo Virtual*, los ciudadanos del Perú pudieron emitir su opinión. Esta ley que se debatió y arrojó el dictamen final de la Comisión de Economía del Congreso de la República, establece lo siguiente:

**Objeto de la Ley:** El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 1 de la Ley 31068, Ley que Faculta el Retiro de los Fondos Privados de Pensiones en el Contexto de la Pandemia del COVID-19, y establecer de manera voluntaria la libre desafiliación de las (AFP) al Sistema Nacional de Pensiones administrado por la (ONP), asimismo garantizar la libre disponibilidad de los fondos en el sistema privado de pensiones administrados por las AFP sin discriminación alguna, a efectos de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de seguridad social en el área de pensiones privados, y por la grave situación económica que atraviesa el Perú por la Pandemia del COVID19, en concordancia con el marco normativo vigente y la Constitución Política del Estado. (Congreso de la República, 2020: 1)

Debido al Acuerdo del Consejo Directivo N° 9-2012-2013/CONSEJO-CR instituido en el Congreso de la República (2012), los ciudadanos podrán participar mediante *Foros Legislativos Virtuales* sobre los proyectos de ley publicados en el Portal del Congreso de la República, por lo tanto, los civiles, solo deben ingresar a *Consulta de la Ciudadanía*, administrado por la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano.

A raíz de este acuerdo del Congreso de la República, los Foros Legislativos Virtuales facilitan a los ciudadanos y miembros de las organizaciones civiles emitir sus opiniones y sugerencias sobre los proyectos de ley que se debaten en el mismo Congreso.

Desde el 2012 han habido nueve legislaturas, correspondientes a tres periodos legislativos (2011-2016, 2016-2021 y 2020-2021), en las que este sistema ha sido puesto en práctica. Los ciudadanos formulan sus aportes indicando su posición respecto a los proyectos de ley y bajo tres importantes criterios: A favor, en contra o propuesta alternativa. Los aportes recibidos son derivados mediante un informe al autor de la iniciativa, o congresista, al grupo parlamentario al cual pertenece el autor de la iniciativa y a la(s) comisión(es) que dictaminan el proyecto de ley.

De este modo fue establecida la normativa para participar en el proceso de aprobación del proyecto de Ley N° 31068 que faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19, llegando el alcance de este análisis investigativo hasta el dictamen de dicho proyecto de ley y la influencia de la ciudadanía sobre el mismo; de tal modo que los ciudadanos, respaldados por el Estado, participaron de alguna manera, mediante un foro en la reforma del mismo, y por lo tanto, ha sido considerado como el marco normativo de la investigación.

#### 2.4. INVESTIGACIONES SIMILARES

En el ámbito internacional se toma en cuenta la investigación de Schneider et al. (2018), que se llevó a cabo en Argentina con el objetivo de observar la incidencia de la participación de los ciudadanos en una Ley contrapuesta a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos. Esta investigación se relaciona con la presente, puesto que los investigadores estudiaban el caso de participación ciudadana en la promulgación de una ley. El método de participación estudiado fueron los debates en los que se convocaban actores sociales involucrados a los procesos participativos. Esta experiencia fue parecida al proceso que se realizó en el Congreso del Perú, y que es recogida por la presente investigación. Se tomaron ideas de este trabajo de investigación para comparar procesos y definir lo propio del proceso peruano en cuanto a participación social para la promulgación de las leyes dirigidas a un gransector de pensionistas de las AFP.

Otro referente internacional se encuentra, en el Ecuador, en el trabajo de Castillo (2017), el cual tuvo como objetivo principal reflexionar sobre el papel de la participación ciudadana en la transformación del Estado. Para lograr el cumplimiento de dicho objetivo se construyó un diseño no experimental basado en un análisis documental de investigaciones anteriores y bibliografía jurídica referida al tema de la participación ciudadana en el Estado ecuatoriano. En este trabajo se señala que pese a que la participación ciudadana se considera en la actualidad una necesidad para el establecimiento de los Estados democráticos, no se mantienen como debería ser; tampoco puede garantizarse que la influencia represente un peso relevante para lograr un cambio palpable en el Estado del Ecuador. El aporte de este proceso investigativo de Castillo está centrado en la conceptualización de la participación ciudadana en las democracias actuales lo que resulta de gran importancia; pero también muestra la dificultad práctica que lleva a que en Estados como el ecuatoriano se pueda constituir en todos los espacios y políticas que le competen a la ciudadanía.

Por otro lado, en el ámbito nacional, se toma en cuenta la investigación de Sánchez (2017) en la ciudad de Puno, Perú. El objetivo fue identificar el tipo de participación ciudadana en el presupuesto participativo de las Juntas Vecinales. Este trabajo se relaciona con la presente investigación puesto que se trata de identificar los mecanismos de participación ciudadana que tienen mayor peso en las decisiones del presupuesto participativo. En esta investigación realizada en Puno buscamos los mecanismos de incidencia, pues tratándose de procesos democráticos comparamos la incidencia de los ciudadanos organizados en las decisiones y mecanismos participativos.

Otra investigación nacional que puede servir de antecedente se presenta en Salas (2019), *quien* describe la participación ciudadana en la ejecución de los proyectos de inversión pública de la municipalidad San Martín de Porres, en Lima. Esta investigación se realizó mediante una metodología de tipo cuantitativo, descriptivo y un diseño de investigación no experimental, transversal, usando como muestra a 100 representantes de la municipalidad y aplicando como técnica de investigación la encuesta. Esta investigación muestra la importancia de la opinión ciudadana en la aplicación de políticas públicas, así como el reconocimiento y el uso de los mismos pobladores sobre las herramientas de participación ciudadana.

La relevancia de esta investigación es señalar la importancia de la voluntad política de alcalde y de todos los integrantes de la municipalidad respecto a la participación ciudadana como un medio y como una potente herramienta de cambio.

Por su parte, la investigación realizada por Vertiz et al. (2020) tuvo como objetivo general conocer la pertinencia de la participación ciudadana como estrategia en la toma de decisiones en la reducción de la desnutrición crónica. Para cumplir con este proceso investigativo se hizo necesario entablar una metodología cualitativa, tipo estudio fenomenológico, usando como técnicas de investigación la entrevista cualitativa y los grupos focales, aplicados a una muestra de 500 participantes, los cuales incluyeron empleados públicos (40), agentes comunitarios de salud (25) y voluntarios (18).

Las conclusiones de este estudio ubican a la participación ciudadana como una herramienta viable y pertinente para la toma de decisiones por parte del Estado, al resaltarla como un medio efectivo de comunicación entre ambas partes. Los aportes de este proceso investigativo al proyecto planteado se centran en la viabilidad de la participación ciudadana como forma de comunicación con el Estado, pero también una vía por la cual los gobernantes pueden comprender las motivaciones y los significados de los problemas para la ciudadanía y su cultura.

Las investigaciones antes presentadas funcionaron como apoyo para el desarrollo de la presente investigación puesto que se tomaron ciertas ideas relacionadas con la participación ciudadana en la implementación y promulgación de las leyes y como un canal de comunicación directa con las autoridades, siendo esto bastante relevante puesto que se trata de la implementación de un derecho. Estas experiencias mostraron que sí se puede canalizar la participación ciudadana cuando hay voluntad política desde los niveles más altos y cuando interesa contar con el respaldo ciudadano para implementar dichos acuerdos o leyes. Estas experiencias a nivel sectorial y de gobiernos locales también nos mostraron de que forma se puede involucrar a todos los trabajadores de una institución informando, capacitando y generando en cada uno de ellos el convencimiento de que la participación social es muy valiosa para que se cumpla cualquier política pública

## 2.5. CONCEPTOS BÁSICOS

En esta parte vamos a desarrollar conceptos claves que nos ayudarán a la operación de las variables; es decir tiene que ver con:

- a) Con la *gestión* de la participación social que hace el Congreso a través del Área de Participación Ciudadana, lo que implica *el procesamiento* que hace de dichas opiniones y propuestas ciudadanas que llegan
- b) Con el *procedimiento* que hace la Comisión de Economía cuando recibe las opiniones y propuestas ciudadanas para incorporarlos a los debates de los proyectos de ley.
- c) Con la *percepción ciudadana* que participa en los Foros respecto a la utilidad y reconocimiento de su propia participación en dichos foros.

La conceptualización de los términos que hicimos para la presente investigación no sólo toma en cuenta estas variables mencionadas, sino son parte central del marco teórico que hemos dado a conocer. La presente conceptualización nos ayudó también para el análisis respectivo, contribuyendo a encontrar los términos apropiados y con mayor contenido para dar a conocer los resultados más importantes, en términos de Gerencia Social. Tener una conceptualización más clara y rigurosa, contribuyó a señalar las recomendaciones de más fácil aplicación en la realidad y que ayudarán a mejorar la situación que encontramos sobre la participación ciudadana, para así, mejorar la calidad de las leyes que se emiten en el Congreso de la República.

### 2.5.1. Ciudadanía

Ciudadanía es un concepto general que alude a una condición lograda, y al cumplimiento de requisitos previos de bienestar material, social y humano. Ciudadanía es la cualidad que explica que en ese territorio o nación el bienestar de los pobladores es parte indispensable del funcionamiento de la sociedad.

Dicho de otra manera, la ciudadanía expresa que los habitantes de un país gozan y ejercen derechos y deberes de forma sostenible no dependiente de su situación personal. Este concepto es extensivo a un territorio grande, país o nación; es decir no se puede ser ciudadano de un barrio o de un grupo, cuando en su región o país

existe limitaciones estructurales de marginación, desempleo, pobreza, exclusión y profundas desigualdades. Como sabemos estas condiciones atraviesan todos los niveles desde el nivel macro hasta los niveles familiares e individuales.

Tener la condición de ciudadano es cuando una persona se siente y tiene conciencia de pertenencia a un lugar cuyas leyes y dinámicas cotidianas reconocen, expresan y viabilizan sus características y sus necesidades. *Ciudadanía* es un concepto positivo, alude al ejercicio presente de beneficios y derechos adquiridos, así como también al cumplimiento sostenible y permanente de deberes para con los demás y para el bien común.

La ciudadanía señala una situación que se ha alcanzado, es decir tiene implícito un proceso cumplido y está condicionada por requisitos previos donde las personas pueden vivir con derechos y calidad de vida garantizados por una situación económica, social y cultural que tiene en cuenta a cada uno de los pobladores.

Cualquiera puede ser poblador de un lugar, pero no todos son ciudadanos, pues no se sienten reconocidos o identificados con las normas, obligaciones y beneficios cotidianos de esa "*Ciudad grande*"

Amparo Giraldo desde la Universidad Católica de Manizales en Colombia menciona:

Ciudadanía como un estatus (estado, posición, condición) que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Pero para que fuera real, plena, debía integrar tres tipos de ciudadanía: una ciudadanía civil (que comprende los derechos y las libertades individuales), una ciudadanía política (que contiene los derechos políticos) y una ciudadanía social (que abarca todos los derechos económicos, sociales y culturales) (Giraldo 2015:81)

En el caso de la presente tesis el concepto de ciudadanía es central y forma parte de nuestro cuerpo teórico, pues nos ayuda a reconocer cuando y de qué forma los ciudadanos se sienten con deberes y derechos para participar en los Foros Legislativos Virtuales, toda vez que se está legislando, y deciden sobre sus ahorros y pensiones que han ido depositando por muchos años a las AFP.



## 2.5.2. Participación Ciudadana

La conceptualización de la participación ciudadana, nos remite a ver su comportamiento histórico en diferentes etapas de la vida del país. ¿Por qué en el Perú las personas y sus organizaciones participan tan poco, y por qué el Estado a través de diferentes gobiernos y épocas no ha incentivado la participación, a pesar que sabemos que beneficia mucho para el cumplimiento de las leyes, para la gobernabilidad y la paz social? La respuesta no es tan fácil, pero sin duda nos remite a una primera idea: a que no la consideran necesaria. Es decir, la población y sus organizaciones saben que su participación no es tomada en cuenta, importa poco sus aportes, según los mismos ciudadanos sus opiniones no son tomadas en cuenta.

En el caso de la Participación Ciudadana normada para efectos del presupuesto participativo Remy (2011) señala su gran importancia y sin embargo las grandes dificultades para aplicarse, y lo señala a propósito de la evaluación del Presupuesto Participativo en el Perú:

Nuestra Constitución define un conjunto de elementos básicos en la materia, contemplando distintos mecanismos que van desde los derechos de participación en el marco de la democracia representativa hasta diversas formas de participación directa (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades), de participación en la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía (planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local, y presupuesto participativo), así como de control y proposición (derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa). (Remy 2011:7)

Los diferentes gobernante locales, regionales y nacionales saben que muchos de los proyectos de inversión pasan por la aprobación de la ciudadanía a través de los presupuestos participativos, y consideran todo el proceso de participación social, pero pronto la dejan de lado ya que el Ministerio de Economía no hará seguimiento de dicha participación hasta el final, e igual enviará el presupuesto para las acciones y proyectos de inversión que priorizan, los que muchas veces no son los que la población ha solicitado y aprobado en múltiples reuniones del presupuesto participativo realizado. De esa manera cumplen con los requisitos que les imponen sobre la participación y vigilancia social pero solo por formalismo.

### **2.5.3. La exclusión social y cultural**

La exclusión social y cultural explica la ausencia de participación de los verdaderos protagonistas o usuarios de las leyes y normas que se han dado. Muchos estudiosos mantienen la idea de que la *exclusión* es quizás el problema más grande que tiene el país, conjuntamente con la pobreza.

Los pueblos alejados y las diferentes culturas no han sido tomados en cuenta, ni participan del modelo económico, salvo como mano de obra barata sin capacidad de decisión, y sin capacidades técnicas y especializadas para intervenir de forma indispensable.

### **2.5.4. Estado de Derecho**

Este concepto es usado generalmente por las ciencias políticas, o ciencias sociales para indicar cuando un país tiene leyes que efectivamente son cumplidas por todas las personas de forma voluntaria y consciente tanto así que forman parte del comportamiento cotidiano. En un *Estado de Derecho* todos cumplen con las leyes. Al común de las personas no se les ocurriría incumplirlas; por ello es una característica importante del comportamiento ciudadano que conoce sus deberes y derechos y los cumple. El *Estado de Derecho* caracteriza el tipo de Estado que existe en un país, así como al tipo de instituciones que vienen funcionando y a las características ciudadanas de las personas. Alude tanto a los que dan las leyes como a los que la hacen cumplir.

En un *Estado de Derecho* se da el cumplimiento de las leyes desde las más altas esferas de poder, donde todos respetan las leyes y todos se ponen a disposición de las sanciones, sin diferenciación de clase o condición económica o social.

En el caso de la presente investigación, pese a existir leyes referentes a la participación ciudadana, y específicamente pese a existir la norma de que el Congreso de la República debe considerar la participación ciudadana, en la propuesta y discusión de las leyes, ésta no se cumple; los responsables no la difunden, desconocen la importancia de tener un *Estado de Derecho* y hacen caso omiso a la norma.

### 2.5.5. Gestión Social

La capacidad de gestión, en una organización se traduce en que esta cumple sus objetivos generando valor.

La gestión social se relaciona generalmente a organizaciones del sector público que implementan políticas sociales de modo satisfactorio.

En el caso de la presente investigación se refiere a la capacidad de gestión del Área de Participación Ciudadana, para incentivar, recibir, procesar, canalizar las opiniones y propuestas ciudadanas, para lograr que realmente la participación se concrete de la mejor manera aportando a la función legislativa.

La capacidad de gestión se refiere también a la forma como se optimizan los recursos humanos con que cuenta dicha Área y a la forma como optimiza los procedimientos y funciones que le son pertinentes.

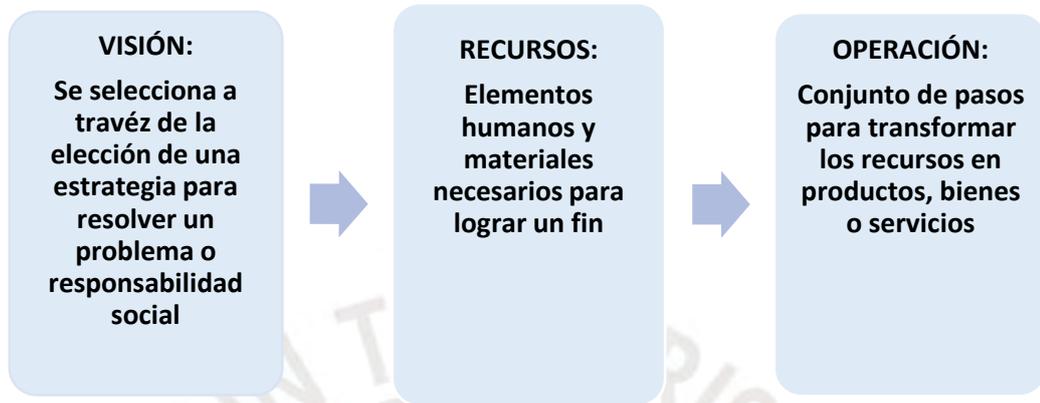
Al respecto Moore (2008) explica que la gestión social debe ser más que eso y convertirse en una gestión estratégica que plante ideas que subyuguen y entusiasmen, que pueda conseguir apoyo para realizar esa idea; y utilizar y potenciar los recursos existentes. Moore señala además que:

La doctrina tradicional señala que en los niveles políticos se definen las funciones y los objetivos de las organizaciones y al gestor le corresponde simplemente la aplicación. Sin embargo, lo que se requiere ahora es imaginación y la creación de caminos ascendentes para ponerse de acuerdo con los niveles políticos y descendentes para lograr el apoyo y aporte de la comunidad. Hay que ... buscar soluciones alternativas que siempre consideren la creación de más valor público. En resumen, hay que pasar de técnicos a estrategias...reconocer que "la sociedad necesita imaginación generadora de valor" y que hay que desarrollar una concepción que haga que los gestores públicos sean más útiles a la sociedad creando este valor. (Moore,1998 s/p)

Tal y como se describe en la siguiente figura se dan los pasos para mejorar los procedimientos de la gestión social:

Figura 2.1

**El Pilar Estratégico de la Gestión Social según Moore**



Fuente: Moore (1998 s/p)

**Representatividad.**

El sistema democrático tiene como uno de sus principios la *representatividad*, en el sentido de que al elegir a una autoridad local, regional o nacional estamos eligiendo a una persona que va a representarnos en la medida de nuestras decisiones y necesidades de la manera más fidedigna posible. Por ello le delegamos nuestra confianza y le debemos pedir cuentas.

Por parte de la persona que elegimos, está obligado a representar nuestra posición, a informarnos y hacer llegar nuestras opiniones y propuestas.

Si se tuviera claridad sobre este concepto y lo que significa; nuestros derechos estarían más claros y los deberes de los congresistas estarían predispuestos a dar cabida y asumir las opiniones y propuestas que se hacen llegar a través de los Foros Legislativos Virtuales (FLV)

## CAPÍTULO III

### DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación es cualitativa, pues busca conocer y analizar la opinión, percepción y punto de vista de los propios actores sociales, respecto a los factores que limitan una gestión eficiente de la participación ciudadana, específicamente desde las personas que trabajan en el Área de Participación Ciudadana, de los integrantes de la Comisión de Economía, y de los ciudadanos participantes del Foro Legislativo Virtual (FLV).

#### 3.2. FORMA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es un *Estudio de Caso*, porque focaliza el estudio en un determinado espacio, en un tema muy concreto para profundizarlo, considerando que el Foro Legislativo Virtual (FLV) estudiado es una unidad en cuyo interior los elementos se relacionan, entre sí de tal forma que pueden ser delimitados. Es decir que se puede definir el inicio del Foro, su procesamiento y los resultados finales que producen en relación al dictamen de la ley que posibilita a los aportantes retirar fondos de las AFP a la que pertenecen teniendo en cuenta los estragos económicos y sociales de la pandemia del COVID -19.

Los hallazgos de este *Estudio de Caso* serán aplicables solo para esta realidad investigada, o parcialmente para otras formas de participación de la ciudadanía en el Congreso en condiciones similares. En este caso la investigación será sobre una de las áreas del Congreso de la República, y sobre un determinado tema. Es decir, el funcionamiento del Área de Participación Ciudadana gestionando la intervención ciudadana de los Foros Legislativos Virtuales. No es la participación ciudadana que se genera en otros niveles del Congreso, ni tampoco desde otras plataformas o instancias, sino específicamente en los Foros Legislativos Virtuales. En la presente investigación se constituye la herramienta de participación ciudadana usado en el dictamen de la Ley 31068, emitida por la Comisión de Economía del Congreso de la República del Perú.

### 3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

En la presente investigación se han tenido las siguientes fuentes de información:

#### 3.3.1. Fuentes de información primaria

**Ciudadanos:** así como se tomaron en cuenta sus opiniones, los ciudadanos son una parte fundamental de fuente de información como participantes activos en la promulgación de la Ley 31068.

**Trabajadores del Área de Participación Ciudadana:** mediante el sitio web se ingresó al foro legislativo y se pudieron observar las opiniones emitidas por los ciudadanos en relación al dictamen del proyecto de la Ley 31068, las cuales fueron positivas y con bastante aceptación ya que era un proyecto bastante esperado durante el periodo de la pandemia en el año 2020.

**Integrantes de la Comisión de Economía:** esta entidad fue la que hizo posible el dictamen del proyecto de Ley 31068, por lo que se toma como fuente de información y de referencia

#### 3.3.2. Fuentes de Información Secundaria

**Documentos:** se realizó una búsqueda exhaustiva de las leyes y métodos de participación en el Perú, también se utilizaron documentos que respaldaban los foros legislativos y la forma en que son tomados en cuenta los comentarios y opiniones de los ciudadanos para la aprobación de normativas y leyes en el país. En concreto la información secundaria será obtenida de los Proyectos de Ley presentados, Dictámenes, Texto de Ley, Reglamentos, Procedimientos, y documentos transcritos de las opiniones ciudadanas.

### 3.4. MUESTRA

Se utilizará el instrumento de muestreo de tipo *no probabilístico* y *por conveniencia*. Se entrevistará a los actores sociales a los que tenemos acceso.

### 3.5. TÉCNICAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN

- Entrevista abierta
- Observación Participante
- Revisión Documentaria

Teniendo estas definiciones, se elaboró la siguiente tabla:

**Tabla 3.1**  
**Fuentes de información primaria, universo y muestra de la investigación**

FUENTE DE INFORMACIÓN	UNIVERSO	MUESTRA	DISEÑO MUESTRAL
<b>Fuentes de información primaria</b>			
<b>Área de Participación Ciudadana (APC)</b>	25 Personas que trabajan en las diferentes áreas de participación ciudadana. Una de estas áreas es el FLV donde trabajan 3 personas	3 -Jefe actual, del Área de Participación Ciudadana (APC) -Ex jefe de la OPC -Profesional designado al Foro	Por conveniencia
Comisión de Economía	10 Personas que trabajan en esta comisión entre funcionarios, congresistas titulares y accesitarios y asesores	2 -Congresista que propuso la ley -Profesional que trabaja en la Comisión	Por conveniencia
Ciudadanos	92 que ingresaron al Foro	5 ciudadanos a los que tuvimos acceso	Por conveniencia

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.2**  
**Fuentes de Información Secundaria**

TIPO DE DOCUMENTO	AÑO	CARACTERÍSTICAS
ARCHIVO DEL DIARIO DE DEBATES (Allí se consigna las grabaciones y transcripciones de las discusiones en la Comisión y pleno del Congreso)	2020	
Ley de creación del Foro legislativo virtual	2014	
Informes del Área de Participación Ciudadana sobre el Foro	2019-2020	
Dictamen de la Comisión de Economía sobre el retiro de los Fondos Privados de Pensiones	2020	
Acta de Aprobación del Dictamen en la sesión del Congreso	2020	
Ley que aprueba el retiro de 4 UIT de los Fondos Privados de Pensiones	2020	A pesar de existir un dictamen en contra de la Comisión de Economía y un Dictamen del Congreso de la Republica. Se aprobó la ley por presión social y voluntad política del presidente y del pleno del poder ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia (2021)

**Tabla 3.3** Técnicas e instrumentos  
**Técnicas e instrumentos usados en la investigación**

ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	TÉCNICA	INSTRUMENTO
<b>Cualitativo</b>	Entrevista abierta	Guia de entrevista
	Análisis documental	“Fichas, unidades de almacenaje” (Arias 2012)

Fuente: Elaboración propia (2021)



### 3.6. CONSTRUCCIÓN DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Tomando en consideración los objetivos planteados para la investigación, y la muestra de este estudio, se procedió a crear un modelo de entrevista con una serie de preguntas adaptadas a los actores sociales involucrados en el fenómeno de estudio. Para esto se partió de un cuadro de consistencia que relaciona dichas preguntas con las variables e indicadores planteados en el proceso de operacionalización. Luego se hicieron *las guías de entrevista* y la ficha documental (donde luego se ordenaban las respuestas), siendo este último el segundo instrumento de la investigación.

### 3.7. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Según el contexto metodológico planteado en este proyecto, el procesamiento de la información seguirá los lineamientos establecidos por Hernández et al., (2014), considerando que el proceso de análisis de datos cualitativos parte de la preparación inicial de los datos, la descripción de las unidades de análisis y el inicio del proceso de categorización. Esta serie de pasos son descritos en la tabla siguiente:



**Tabla 3.4.**

**Pasos para el procesamiento de información**

<b>PASOS DEL PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Preparar los datos del análisis. Ordenamiento de la transcripción de la entrevistas, y aportes bibliograficos	-Limpiar grabaciones de ruidos, digitalizar imágenes, filtrar vídeos. -Transcribir datos verbales en texto.
Descubrir las unidades de análisis	-Elegir cual es la unidad de análisis o significado adecuado, a la luz de la revisión de los datos.
Codificación abierta de las unidades: primer nivel	-Localizar unidades y designarles categorías y códigos
Describir las categorías emergentes de la codificación abierta o primer nivel	-Conceptualizaciones, definiciones, significados, ejemplos o ilustraciones.
Codificación axial de las categorías: segundo nivel	-Agrupar las respuestas según coincidencias categorías en temas y patrones, asociar categorías, ejemplificar las relaciones entre unidades de análisis.

Fuente: Hernández et al. (2014: 423).

### 3.8. PLAN DE TRABAJO Y CRONOGRAMA

El plan de trabajo se centró en tres momentos específicos de la investigación.

- El primer momento se centra en la planificación del proceso investigativo
  - El segundo momento fue la fase de recolección de datos, y
  - El tercer momento fue el análisis de los datos cualitativos según las teorías y nuestra reflexión con base en la información codificada. Para ello se estableció un orden didáctico. Estos momentos serán establecidos como tres fases, cada una en función a los objetivos específicos planteados en esta investigación.
- **Fase 1:** Análisis de la gestión del Área de Participación Ciudadana (APC) y el procedimiento que sigue para elaborar el informe que deriva a la Comisión de Economía. La gestión realizada se analiza en relación al aporte para la emisión del dictamen final de la Comisión de Economía sobre la Ley N° 31068.
- Actividades realizadas: Creación del instrumento de recolección de datos, recolección de los datos referentes a las variables, procesamiento y análisis de la información. Respecto a la *gestión y procesamiento de la participación ciudadana*.
- Resultados esperados: Datos codificados referentes a las variables: Gestión de la participación ciudadana, y Procedimientos para procesar las opiniones ciudadanas por parte de la OPC.
- **Fase 2:** Análisis del *procedimiento* e incorporación que realiza la Comisión de Economía sobre las opiniones y propuestas ciudadanas que le hace llegar el Área de Participación Ciudadana.
- **Fase 3:** Identificar la percepción sobre la valoración de su participación de los ciudadanos que dieron a conocer sus opiniones y propuestas, respecto a la emisión del dictamen final de la Comisión de Economía respecto de la ley 31068.
- Actividad realizada: Recolección de los datos referentes a la *percepción de los ciudadanos sobre la valoración de su participación ciudadana*. Resultados esperados: Datos codificados que desagregan e identifican la percepción y la valoración referentes a su participación.

**Tabla 3.5.**  
**Cronograma de actividades**

	<i>Mes 1</i>	<i>Mes 2</i>	<i>Mes 3</i>	<i>Mes 4</i>	<i>Mes 5</i>
Elaboración del marco teórico	X				
Planteo metodológico	X				
Elaboración de instrumentos de recolección de información. Validación		X			
Recolección de información			X		
Procesamiento de la información				X	
Análisis e interpretación de la información				X	
Elaboración del Informe final					X

Fuente: Elaboración Propia.

**Tabla 3.6**  
**Definición de las variables, e indicadores**

<b>VARIABLE</b>	<b>DEFINICION DE LAS VARIABLES</b>	<b>ÍTEMS DE LAS VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>VARIABLE 1</b> Gestión del Área de participación, atención y educación ciudadana respecto a las opiniones y propuestas ciudadanas del Foro Legislativo Virtual (FLV)	La gestión como la capacidad del líder y/o el equipo para movilizar todos los recursos materiales, institucionales y humanos para lograr los objetivos de participación ciudadana.  También es la competencia para articular a todos los integrantes de la Área de Participación Ciudadana, delegando funciones y potenciando sus capacidades para lograr la participación ciudadana en los Foros Legislativos Virtuales ( <b>FLV</b> )	Estructura organizacional  (Organización del Área de Participación Ciudadana, responsables funciones etc.)	-Definición de antecedentes, etapas de la Historia de la OPC para refundar su identidad -Características del personal: cantidad, puestos y perfiles de los trabajadores para movilizarlo -Tipo de Estructura y funciones de la Oficina -Monto asignado (Presupuesto) a la OPC -Valorización de la infraestructura y equipos: suficiencia e idoneidad -Nivel de las capacitaciones según pertinencia -Valoración sobre limitantes y posibilidades del área - Características de Actores/funcionarios encargados del Foro Legislativo Virtual (FLV) -Grado de impacto de la difusión y convocatoria a la ciudadanía: canales y estrategias.
		Comunicación con otras áreas (Cómo se canaliza el aporte ciudadano)	-Calificación de la comunicación con otras Oficinas -Valorización de los canales de comunicación -Valoración sobre limitantes y posibilidades en las otras áreas y la comunicación entre ellas.
<b>VARIABLE 2</b> Procesamiento que realiza el Área de participación, atención y educación ciudadana, cuando llegan las opiniones y propuestas ciudadanas del Foro Legislativo Virtual (FLV).	Que se hace en la OPC cuando llegan las opiniones y propuestas ciudadanas del FLV.  Las acciones que realizan los trabajadores de la OPC desde que llegan las opiniones y propuestas del FLV hasta su derivación a otras áreas	Recepción de las opiniones  Calificación de las opiniones y propuestas  Derivación a la Comisión Respectiva	-Número de procedimientos para trabajar las opiniones y propuestas ciudadanas -Características de los procedimientos que se realizan antes de la derivación del consolidado de FLV -Categorización de cada procedimiento según importancia -Valorización de los métodos de revisión y -Calificación de las propuestas enviadas al FLV -Cuantificación del número de opiniones a favor y cuantas en contra -Valoración sobre relevancia y eficacia del Foro de participación -Número de Procedimiento de aplicación en el caso de AFP.

<b>VARIABLE 3</b> Procedimiento que realiza la Comisión de Economía Banca e Inteligencia Financiera sobre las opiniones y propuestas ciudadanas que le hace llegar el Área de Participación Ciudadana .	Acciones que se realizan para recibir y trabajar las opiniones y propuestas ciudadanas.  Formas establecidas y formalizadas para considerar la participación ciudadana en los debates de las leyes presentadas.	Estructura organizacional	Cantidad, Características del personal: puestos, perfiles de los trabajadores de la Comisión de Economía -Tipo de Estructura y funciones de la Comisión -Monto asignado (Presupuesto) -Valorización de la Infraestructura y equipos: suficiencia e idoneidad -Nivel de Capacitaciones recibidas -Valoración sobre limitantes y posibilidades en su área.
		Comunicación con otras áreas	-Grado de Comunicación con otras Oficinas -Porcentaje de procedimientos de intercambio con los resultados del Foro -Valoración sobre limitantes y posibilidades de la Comisión de Economía en relación a las otras áreas, especialmente con la OPC.
<b>VARIABLE 4</b> Incorporación de las opiniones y propuestas ciudadanas por la Comisión de Economía, Banca e Inteligencia Financiera, para elaborar los dictámenes de ley sobre el retiro de fondos de las AFP.	Acciones que realiza la Comisión de Economía para trabajar los dictámenes de ley, poniendo las opiniones y propuestas ciudadanas.  Los congresistas, asesores o funcionarios de la comisión leen y comprenden las opiniones y propuestas ciudadanas y las articulan, para hacer los dictámenes.	Incorporación de las opiniones y propuestas ciudadanas que les entrega la OPC	-Calificación de la dinámica de discusión en la comisión. -Tipo de intervención de los integrantes de la Comisión de economía, según sus roles -Priorización de procedimientos de implementación de las opiniones ciudadanas en la discusión de la comisión de Economía -Valoración de las opiniones ciudadanas para aportar a la discusión del dictamen -Categorización de las opiniones y propuestas del FLV -Número de acciones recogidas del FLV -Número de acciones implementadas que recoge las opiniones y propuestas ciudadanas.

<p><b>VARIABLE 5</b></p> <p>Percepción de los ciudadanos sobre la valoración de su participación en el Foro Legislativo Virtual respecto al retiro de sus fondos de las AFP.</p>	<p>Qué sienten y conocen los ciudadanos respecto a su participación en el debate del retiro de los fondos de la AFP.</p>	Experiencia de participación previa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historia de participación gremial o política</li> <li>- Grado de compromiso individual o por gremio respecto a su participación</li> <li>-Tipo de experiencia previa</li> <li>- Tiempo y valor de su experiencia previa en espacios de participación ciudadana</li> <li>-Valorización de su participación en el tema AFP</li> <li>-Grado de motivación de los participantes del FLV</li> </ul>
		Experiencia de participación en el FLV	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Grado de familiaridad con herramientas de participación</li> <li>-Valoración sobre las estrategias de difusión y convocatoria</li> <li>-Nivel de experiencia como usuario/a del Foro virtual: accesibilidad y usabilidad</li> <li>-Tipo de Seguimiento y participación en el proceso de discusión sobre AFP</li> </ul>
	Tiene información sobre la utilidad de sus opiniones y propuestas que hicieron llegar al FLV	Propuestas y opiniones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Número de propuestas ingresadas al FLV</li> <li>-Porcentaje de opiniones recogidas por el FLV.</li> </ul>
		Valoración de su participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Valoración sobre el nivel de atención de sus opiniones de Área de Participación Ciudadana</li> <li>-Valoración sobre la inclusión de sus opiniones en discusión en el dictamen de comisión economía.</li> </ul>
		Empoderamiento ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Satisfacción sobre la discusión y resultados del dictamen</li> <li>- Grado de interés de los representantes políticos respecto al tema de la participación ciudadana</li> <li>-Sugerencias y alternativas de mejora en la atención e implementación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## **CAPITULO IV**

### **ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS**

Los cinco aspectos que hemos resaltado en la investigación, resultan ser los mas importantes para gestionar la participación ciudadana, por ello analizaremos:

1. *La gestión del Área de Participación Ciudadana (APC)* (dirección, organización de la oficina, coordinaciones, dinámica organizacional optimización de los recursos, etc.) que realiza el Área de Participación Ciudadana respecto a las opiniones vertidas en el Foro Legislativo Virtual
2. *El procesamiento* que realiza la OPC, la atención desde la planificación de los Foros y que se inicia generalmente desde el momento que recibe las opiniones y propuestas ciudadanas, luego los procedimientos para procesar las fichas virtuales, la elaboración del informe; y los trámites ante la Comisión de Economía para hacerles llegar dicho informe.
3. Los procedimientos que sigue la Comisión de Economía una vez que recibe las opiniones y propuestas ciudadanas.
4. El cuarto aspecto está referido a la incorporación que suele hacer de estas opiniones la Comisión de Economía Ad-Hoc del Congreso.
5. El quinto tema investigado tiene que ver con la percepción de los ciudadanos que participan en los Foros, su nivel de conformidad respecto a la valoración y utilidad de sus opiniones y propuestas. Este tema tiene que ver pues con la valoración que tienen los ciudadanos sobre su participación en los Foros Legislativos Virtuales, la utilidad de su aporte a las leyes que promulga el Congreso, y las opiniones referentes a la relación entre este poder del Estado y los ciudadanos en general.

La atención del Área de Participación Ciudadana (APC) efectivamente tiene una gran responsabilidad en recibir y canalizar los aportes ciudadanos que llegan a través del Foro; podrían procesar mejor las alternativas y sugerencias que hacen llegar los ciudadanos a través de este Foro.

Las demás comisiones temáticas y especializadas (de salud, educación, justicia y derechos humanos, etc.), están conformadas por los congresistas, por personal que trabaja en el Congreso, y por especialistas (muchos de ellos consultores, asesores o invitados) que trabajan para analizar los problemas de su competencia,



y hacen llegar proyectos de ley a través de los predictámenes los cuales podrían considerar los aportes, experiencias y solicitudes de los participantes que ingresan al Foro Legislativo Virtual, lo que no sucede en la práctica.

Sobre estos 5 temas se elaboraron las variables a estudiar, con sus respectivos indicadores, enfatizando, como plantea el enfoque de Gerencia Social, la calidad de sus procesos y las cadenas de valor que generan y sobre las cuales pueden articularse y generar más valor.



**Tabla 4.1**

**Matriz de Operacionalización de las Variables**

VARIABLES	DIMENSIONES	CÓDIGOS
Gestión del Área de participación, atención y educación ciudadana respecto a las opiniones y propuestas ciudadanas del Foro Legislativo Virtual (FLV)	Definición del perfil y característica del responsable y de los trabajadores del APC	.Experiencia laboral . .Especialidad, .Cargo que ocupa, .Funciones que realiza
	Estructura Organizacional del APC	.Dinámica organizacional .Presupuesto designado .Capacitación impartida .Tipo de intervención que se le asigna a cada trabajador de esta Oficina .Relación y coordinación entre los trabajadores del Area -Difusión del Foro (FLV).
	Comunicación entre areas	.Mensajes centrales .Protocolos, .Derivación y .Valoración de las opiniones
Procesamiento que realiza el Área de Participación, Atención y Educación Ciudadana, cuando llegan las opiniones y propuestas ciudadanas del Foro Legislativo Virtual.	Intervención del APC	.Atención a las opiniones y propuestas que llegan al FLV .Cuantificación de la aprobación o desprobación de los proyectos de ley que se presentan .Procesamiento, calificación y resumen de las propuestas que hacen llegar al FLV . Valoración de las opiniones ciudadanas del Foro. .Canalización de las opiniones a la Comisión de Economía
Procedimiento de la Comisión de Economía Banca e Inteligencia Financiera de las opiniones y propuestas ciudadanas que le hace llegar la OPC	Diseño Organizacional	.Recepción del informe respectivo -Designación y capacitación a la persona que recibe el encargo .Incorporación del informe en los debates de la Comisión .Operacionalización del informe en los debates del proyecto de ley
Incorporación de las opiniones y propuestas de los FLV por la Comisión de Economía, Banca e Inteligencia Financiera, para elaborar los dictámenes de ley sobre el retiro de fondos de las AFP.	Incorporación de las opiniones y propuestas ciudadanas	.Funciones que cumplen los integrantes de la Comisión .Valoración de las opiniones ciudadanas Procedimientos para incorporar opiniones, en el debate de los Proyectos .Canalización de las opiniones en los dictámenes . Definición de normas para incorporar opiniones y propuestas en el expediente del Dictamen .Eficiencia de la Comisión de Economía .Capacidad de los secretarios técnicos y asesores de la comisión .Experiencia e idoneidad de los integrantes de la Comisión (congresista, presidente de la comisión)
Percepción de los ciudadanos sobre la valoración de su participación en el Foro Legislativo Virtual respecto al retiro de sus fondos de las AFP.	Percepción de los ciudadanos que participan en el foro sobre la valoración de su aporte	.Contacto inicial .Seguimiento de sus propuestas .Comunicación que reciben .Participación en los debates de la Comisión -Retroalimentación -Valoración de su participación en el Congreso .Reuniones con el congresista en la comisión)

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1. ANÁLISIS DE LA VARIABLE 1.

GESTIÓN DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA (APC) RESPECTO A LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS QUE HACEN LLEGAR EN EL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL.

Para conocer cómo es dicha gestión, analizamos cómo funciona esta área, cómo es su diseño organizacional, con qué recursos (materiales y humanos) cuenta y cómo se relaciona y comunica con las otras áreas que tienen que ver con la participación ciudadana y la promulgación de las leyes.

##### **4.1.1. Descripción del Área de Participación, Atención y Educación Ciudadana**

Estructura Organizacional: *El Área de Participación, Atención y Educación Ciudadana (APC)* se encuentra en la oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, esta oficina atiende actualmente un total de 14 Programas que se han ido creando sucesivamente en el tiempo, uno de los cuales es el *Parlamento Virtual Peruano* en el que se inscriben los *Foros Legislativos Virtuales* y *Pedidos Ciudadanos*. La nomenclatura del Foro que analizamos responde a la denominación de *Programa de Foros Legislativos Virtuales*.

##### **4.1.2. Breve historia**

Uno de los funcionarios que tiene mucha experiencia y está convencido de la importancia de la participación ciudadana nos cuenta de qué modo se fue gestando e impulsando ésta y también de como se ha ido desactivando y disminuyendo la participación de los ciudadanos. Nos refiere que el personal salía a las ciudades del interior y acercaban el Congreso a los ciudadanos, y a partir de la distribución de ediciones sencillas de la Constitución Política, conversaban con adultos y escolares y les explicaban como participar en las decisiones legislativas. Este funcionario nos contó en la entrevista realizada:

El Parlamento Virtual Peruano se inaugura el 17 de diciembre del 1996 inicialmente tenía espacios de participación porque no tenían un nombre específico, uno de ellos eran los foros legislativos, el otro era los pedidos ciudadanos, el otro era club de amigos del Congreso incluso, ahí habíamos tratado de llegar a los jóvenes con un club de amigos del

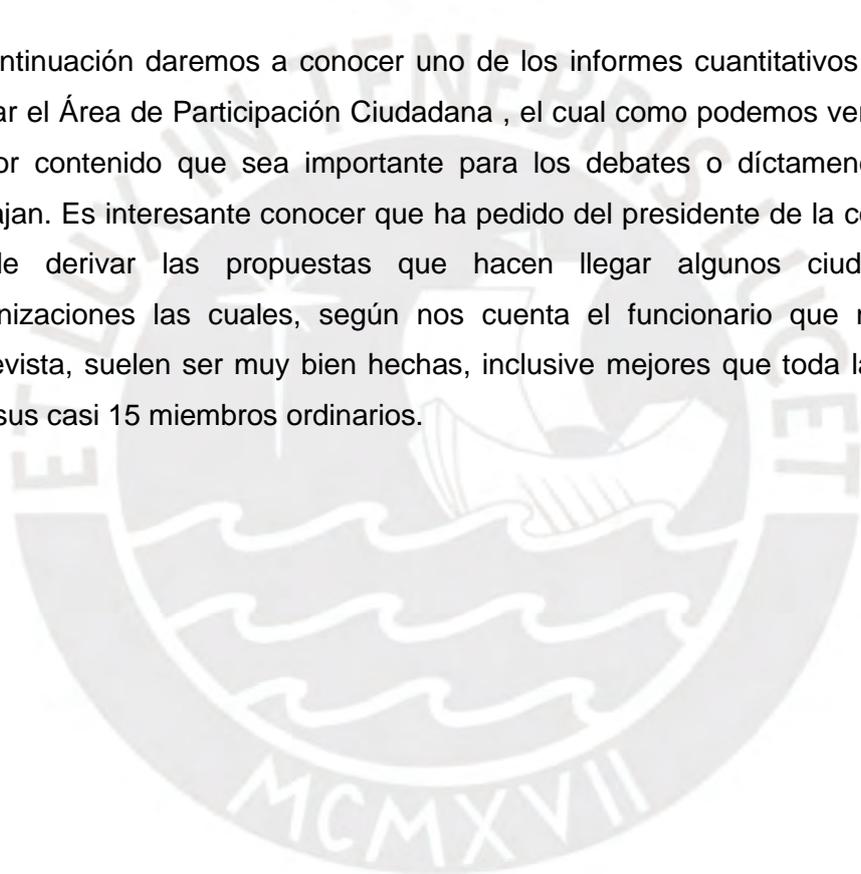
Congreso, todo virtual, todo dentro de una estructura llamado Parlamento Virtual Peruano.

Así empieza este primer modelo de mecanismo de participación virtual en el Perú, era pionero en América Latina."

...aquellos años coordinábamos con algunos municipios de Lima y en algunas provincias e instalábamos módulos de atención, o parlamentos itinerantes...(informábamos) cómo podían inscribirse a los foros legislativos, y cómo participar del programa de visitas.

(Asistente del jefe actual de la OPC con 25 años de experiencia. Ex jefe de la OPP)

A continuación daremos a conocer uno de los informes cuantitativos que suele enviar el Área de Participación Ciudadana , el cual como podemos ver no ofrece mayor contenido que sea importante para los debates o dictámenes que se trabajan. Es interesante conocer que ha pedido del presidente de la comisión se puede derivar las propuestas que hacen llegar algunos ciudadanos u organizaciones las cuales, según nos cuenta el funcionario que nos dio la entrevista, suelen ser muy bien hechas, inclusive mejores que toda la comisión con sus casi 15 miembros ordinarios.



**Tabla 4.2**

**Cuantificación de las opiniones sobre Proyectos de Ley que originó la Ley N 31068**

PROCESAMIENTO CUANTITATIVO DE LAS OPINIONES DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE ORIGINARON LEY 31068							
Orden	Proyecto de Ley	Foros	A Favor	En Contra	Alternativa	Otros	Total
1	P Ley N°: 04856/2020-CR	1	0	0	0	2	2
2	P Ley N°: 04954/2020-CR	1	0	0	1	0	1
3	P Ley N°: 04992/2020-CR	1	0	0	0	0	0
4	P Ley N°: 05244/2020-CR	1	0	0	1	0	1
5	P Ley N°: 05323/2020-CR	1	0	0	0	0	0
6	P Ley N°: 05376/2020-CR	1	6	0	1	0	7
7	P Ley N°: 05674/2020-CR	1	41	0	5	2	48
8	P Ley N°: 06066/2020-CR	1	13	0	3	1	17
9	P Ley N°: 06093/2020-CR	1	0	0	0	0	0
10	P Ley N°: 06172/2020-CR	1	2	3	2	0	7
11	P Ley N°: 06175/2020-CR	1	0	0	1	0	1
12	P Ley N°: 6214/2020-CR	1	14	0	1	0	15
13	P Ley N°: 06231/2020-CR	1	1	0	0	0	1
14	P Ley N°: 06512/2020-CR	1	0	0	0	0	0
			77	3	15	5	100

Fuente: Área de Participación Ciudadana . Congreso de la República (Informes internos de la OPC-2020)

Las opiniones de las personas que laboran en esta oficina han sido muy valiosas, la de los técnicos y personal de apoyo, pero especialmente de la responsable que es personal estable con 18 años de experiencia. En la entrevista, ella describe la estructura organizacional y las acciones que realiza esta oficina:

Los informes que realiza el Área de Participación Ciudadana no son tomados en cuenta para la promulgación de las leyes, en parte porque estos no se han procesado adecuadamente por personal competente; y en parte porque los congresistas, funcionarios del congreso y asesores desconocen el funcionamiento de dicha oficina y la importancia de la participación ciudadana, es así que realizan todo el procedimiento sin contar con el aporte de la ciudadanía. Al respecto la ex responsable de dicha oficina menciona:

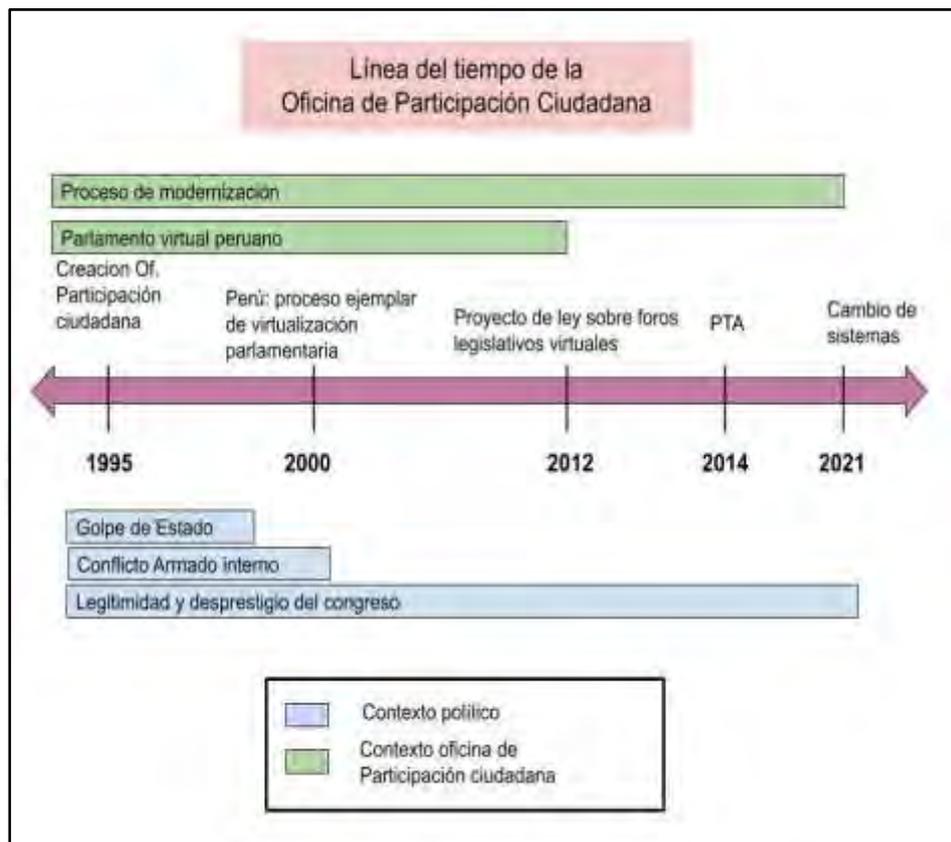
*Entonces, normalmente en mi caso siempre he sido yo quien despacho los documentos, y del despacho selecciono lo que tiene que conocer directamente el presidente de la comisión y lo que es administrativo, meramente de trámites pero cuando llega una opinión lo incorporan al*

expediente del proyecto de ley para que en el momento que el asesor que esté a cargo del dictamen o la elaboración de pre dictamen lo tenga en cuenta al momento de elaborar el documento [...]

( Ex responsable del Área de Participación Ciudadana, con 18 años de experiencia)

**Gráfico 4.1**

**Trayectoria histórica del Área de Participación Ciudadana**



Fuente: Elaboración propia

La creación de esta área se ubica entre los años 2012-2013 y comienza a funcionar el año 2014, época en la cual se definen los manuales de procedimientos y protocolos de funcionamiento más específicos.

Pese al tiempo transcurrido las condiciones organizacionales son muy limitadas debido al presupuesto y a la poca importancia que se le da a la participación ciudadana.

Es necesario señalar que el principio de representatividad, y las características de una sociedad democrática exigen la relación estrecha entre gobernantes y ciudadanos, y entre los que hacen las leyes, y los que las necesitan y van a cumplirlas. Y es esta relación la que no se está cumpliendo a cabalidad a pesar que los foros legislativos están creados para estos fines.

Al respecto Mirtha Vasquez expresidenta del Congreso de la Republica mencionó a propósito de la publicación que ha hecho el año pasado el Congreso de la Republica sobre el Manual de Técnica Legislativa:

La labor del Congreso de la República es fundamental en una democracia representativa como la peruana y es un eslabón determinante en un Estado constitucional y democrático de derecho. Sin duda legislar es una de las tareas mas importantes...implica positivizar determinadas expectativas e intereses de la población, muchas veces contrapuestos, teniendo como objetivo el que se garantice, en la mayor medida posible los derechos fundamentales de las personas.

*(Mirtha Vásquez, Congreso de la República 2021:12)*

#### 4.2. ANALISIS DE LA VARIABLE 2.

PROCESAMIENTO QUE REALIZA EL AREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCION Y EDUCACION CIUDADANA, CUANDO LLEGAN LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS DEL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL.

##### **4.2.1. Funciones generales del Parlamento Virtual**

Dentro del Área de Participación Ciudadana, el *Programa del Parlamento Virtual Peruano* tiene como funciones generales:

- a) Recibir, formatear, y luego derivar las múltiples opiniones ciudadanas a las Comisiones Congresales respecto de los Proyectos de Ley que se proponen.
- b) De de otro lado, también tiene la función de recibir y canalizar los diversos Pedidos Ciudadanos para que sean atendidos por otras instancias que correspondan en el Congreso.

Ambas funciones, son atendidas por personal técnico conformado por solo 2 personas, esta información se opera informáticamente en la llamada *Plataforma del Foro Legislativo Virtual*.

**Tabla 4.3**

**Procesamiento de las opiniones y propuestas ciudadanas recibidas en el  
Foro Legislativo Virtual**

<b>ETAPAS</b>	<b>CONTENIDO</b>
<b>Etapa Nro. 1</b>	<p>Todos los proyectos de ley presentados y publicados en el portal del Congreso de la República ingresarán inmediatamente al sistema de Foros Legislativos Virtuales, administrado por la Oficina de Participación, Proyección y Enlace Con El Ciudadano.</p> <p>Dicha oficina delega a una de sus áreas: (Área de Participación Ciudadana (APC) quien tendrá como objetivo, propiciar que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, puntos de vista, sugerencias y propuestas sobre las iniciativas legislativas que se encuentran dentro del proceso legislativo y evaluar su probable impacto en el país</p>
<b>Etapa Nro.2</b>	<p>La Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano es responsable de la información que realiza una de sus áreas (el Área de Participación Ciudadana). Pero es esta última quien procesará las comunicaciones de los ciudadanos y, de ser necesario, las resumirá, rescatando su parte esencial y las pondrá en conocimiento del autor de la iniciativa del grupo parlamentario y del secretario técnico de la comisión ordinaria o especial respectiva</p>

Fuente: Adaptado del Congreso de la República (2021)

Los informes que realiza el Área de Participación Ciudadana generalmente no son incorporados para la elaboración de los proyectos de ley y dictámenes finales; en parte porque estos no se han procesado adecuadamente por personal competente; en parte porque los congresistas, funcionarios del congreso y asesores desconocen el funcionamiento de dicha oficina, no saben la importancia de la participación ciudadana; y porque no aparece dicho aporte en los expedientes y protocolos que se siguen .

Es así que realizan todo el procedimiento, elaboran los expedientes y dictámenes respectivos sin considerar, e incorporar el aporte de la ciudadanía.

Al respecto la ex responsable de dicha oficina menciona:

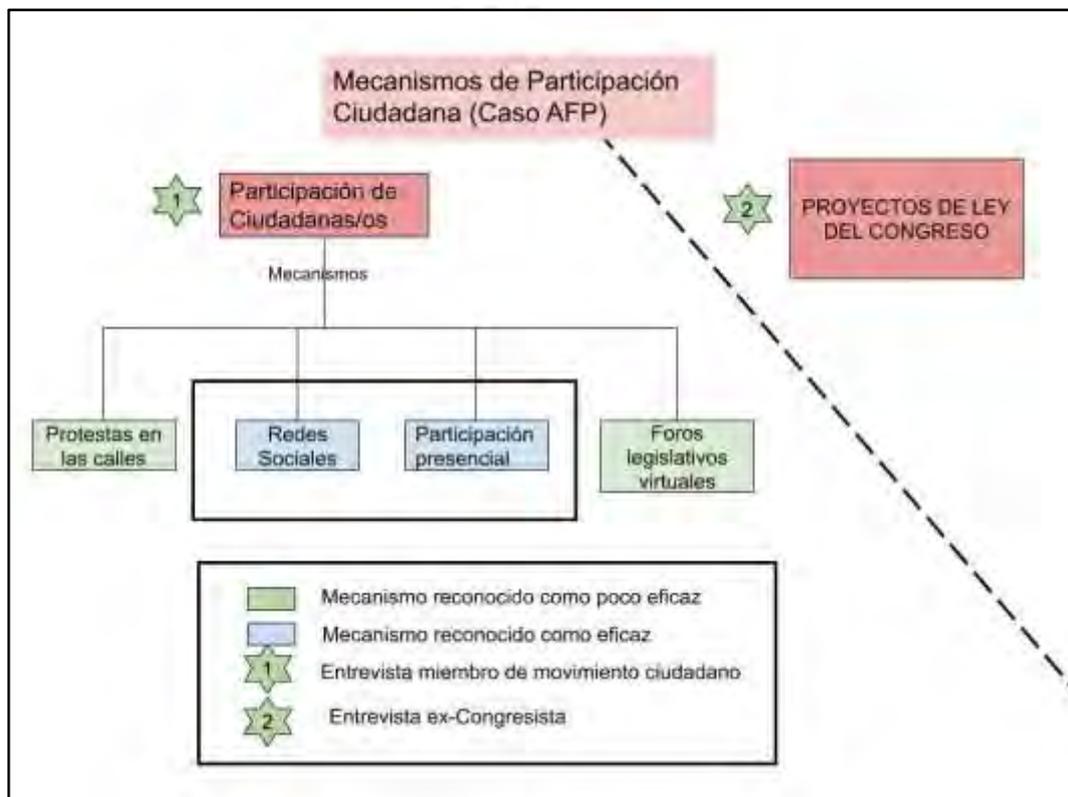


... nosotros lo recibimos pero lo hacemos como un aparte como que viene de oficio de la institución pero no es algo que nosotros solicitamos. O sea, puede venir como no, y eso no impide que salga el dictamen o pre dictamen

( Ex responsable del Área de Participación Ciudadana )

**Gráfico 4.2**

**Mecanismos de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia

A continuación daremos a conocer las características más importantes de los actores entrevistados.

**Tabla 4.4**  
**Caracterización de los actores sociales entrevistados en el Área de Participación Ciudadana**

TEMAS	CARGOS DE LOS ENTREVISTADOS DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (APC)			
	Jefe del área de participación ciudadana (OPC)	Asistente principal (exjefe) de la OPC	Secretaria técnica de la OPC	Técnico encargado de los FLV
EXPERIENCIA	25 años de experiencia en el congreso	20 años de experiencia	15 años de experiencia en el congreso	2 años
FUNCIONES	Dirige el Área de Participación Ciudadana	Coordina con los presidentes de las comisiones del Copngreso	Apoya a las comisiones para que se cumplan las funciones que les compete	Realiza el informe cuantitativo de las opiniones ciudadanas  Arma los expedientes

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.2. Análisis de las funciones y experiencias de los trabajadores del APC.

Las Secretarías Técnicas forman parte de una unidad orgánica denominada *Servicio Parlamentario*, destinado a apoyar la gestión de cada Presidente de Comisión, servicio que se completa con los cargos de 2 Especialistas Parlamentarios, 1 Técnico parlamentario y 1 Auxiliar, según acuerdos tomados por el conjunto de Mesas Directivas de Comisiones del Congreso.

El conjunto de Secretarías Técnicas se agrupan con la denominación de *Departamento de Secretarías Técnicas*.

La función central de la *Oficina de Secretaría Técnica* es darle formato y preservar al acervo documental que van generando las sucesivas Comisiones Congresales en el tiempo y asegurar su transferencia de una gestión parlamentaria a otra. Complementariamente apoya al personal de asesores de confianza y técnicos del presidente de la comisión para la elaboración del *Informe Memoria* al final de su gestión.

COMUNICACIÓN: La Secretaria Técnica coordina necesariamente con las Oficinas de Informática del Congreso para poder acceder a los diversos archivos del personal de confianza de los presidentes de las comisiones para asegurar que tal información no se pierda al retirarse éstos definitivamente del Congreso.

El *Servicio Parlamentario* destinado a apoyar la gestión de cada Presidente de Comisión, brinda acciones de comunicación y coordinación constantes. HALLAZGO :Un hallazgo de la investigación referida a las dos primeras variables es que pese a las responsabilidades especificadas, hay falta de continuidad de las políticas y a la contradicción entre lo técnico y lo político: esa es la opinión reiterada de los trabajadores del área de Participación al respecto:

*[...] esperemos que algún día mejoren eso y que no estén cambiando tanto personal . A veces están terminando a aprender el trabajo y ya no están y viene una persona nueva y de nuevo hay que enseñarle el proceso. Esa es una deficiencia del Congreso que esperemos que algún día cambie"...“Ha ocurrido de que termina un periodo y la mayoría rompe papeles, no hay información, se quema, el personal de confianza se retira, no hay nadie en el servicio que garantice continuidad. Entonces, que dice el siguiente Presidente de la Comisión: '¿ha habido algo anterior?, dónde empiezo o dónde quedó pendiente?; cómo trabajo?'*

*Y ¿qué debemos hacer los Secretarios Técnicos?, nos dicen: 'ustedes van hacer la memoria ...antes de que se retire el presidente de comisión con su equipo de confianza, ustedes van a recibir a nombre de la Institución la responsabilidad de todo el acervo documental' verificar que esté todo lo que se trabajó durante el año. ...Se recibe los archivos y una vez que lo haya recibido y lo custodia hasta que se nombre el nuevo presidente de comisión, ustedes lo entregan nuevamente a la siguiente gestión, al personal de confianza que designa el presidente y cuando termine nuevamente esa gestión ¿no? Entonces esto sucede así, y podemos verificar que todo lo que se iba trabajando en el periodo con archivos se fuera custodiando"*

*(Secretaria Técnica de la Comisión)*

La incorporación de las opiniones ciudadanas se pueden dar tanto al momento de los debates del Predictamen y de Dictámen Final de cada anteproyecto de ley, y que van constituyendo un legajo de expediente por cada proyecto de ley presentado. En dicha incorporación pueden intervenir indistintamente el cuerpo de técnicos de apoyo o el personal de asesores de confianza del propio presidente de la Comisión, dado de que este procedimiento no está normado explícitamente. La Secretaria Técnica ha tendido a no asumir injerencia directa en ese trámite ni sobre la calidad de las opiniones ciudadanas.

La Secretaria Técnica coordina necesariamente con las Oficinas de Informática del Congreso para poder acceder a los diversos archivos del personal de confianza de los Presidentes de Comisiones para asegurar que tal información no se pierda al retirarse éstos definitivamente del Congreso:

*[...] normalmente con el equipo que uno tiene principalmente en cuanto a los técnicos de apoyo son los que reciben las opiniones y hay un, normalmente cada comisión se sirve un personal técnico que forma los expedientes de proyecto de ley.*

*Entonces, cuando ingresa la documentación a las comisiones ingresa también de participación ciudadana y dice "Opinión del proyecto de ley" ¿no? "que fue derivado a la comisión X sobre tal materia".*

*(Secretaria Técnica de la Comisión)*

#### **4.2.3. Recursos humanos**

La responsabilidad del personal que trabaja en el Área de Participación Ciudadana no está muy definida, por ello, es necesario reforzar el diseño organizacional:

*Llega lo del Foro y también llegan así opiniones que vienen en cantidades y eso obviamente no lo vas a deletrear en el dictamen ¿no? pero el encargado es el Asesor, el responsable de eso es el Asesor y el filtro para respaldar también es el Secretario Técnico. O sea, yo en mi caso no solo tengo que elaborar, sino tener la responsabilidad de verificar que eso cumpliera con los requisitos, que eso efectivamente no vulnerará la Constitución, verificar que no hay incompatibilidad con otra norma ¿no? Luego de eso tengo que pasar al presidente para que pudiera ver para la comisión del debate*

*(Secretaria Técnica de la Comisión)*

La valoración de la participación ciudadana es reconocida, pero no se traduce en el procesamiento realizado:

*Nosotros valoramos bastante [la participación ciudadana], es más, en las comisiones tenemos una persona que no solo recibe físicamente el documento y lo incluye en el expediente para que lo vea el asesor encargado, sino además tenemos, un sistema informático que nos habilita para ingresar y verificar qué opiniones se han escrito en el sistema dirigidos a nosotros. Entonces, siempre la comisión está evaluando que sean atendidos y que haya respuesta, o sea, para la comisión si es importante, es importante recibir la opinión ciudadana.... pero sí, si es muy importante definitivamente.*

(Secretaria Técnica de la Comisión).

Según nos manifiestan, mucho depende de la gestión que realice el jefe del Área. Nos mencionan que el encargado anterior del Área de Participación Ciudadana, que era además el actual Oficial Mayor, tomaba iniciativas y se acercaba personalmente a cada comisión “para ver como las opiniones ciudadanas podían incorporarse, cómo podían hacer para insertar en lo que venían discutiendo. Mucho tiene que ver cómo el Jefe de Área impulsa el trabajo de su área de contacto con los parlamentarios”

*...en el caso de que a través de los foros legislativos la ciudadanía emita opiniones o no a favor o en contra de un proyecto de ley estos, deben ser consignados inmediatamente porque puede suceder, no ha sido mi caso pero puede suceder, que haya comisiones en las que las reciben y no las consignan.*

(Secretario Técnico OPC)

Según nos explican los entrevistados, esas opiniones se publican en la página web de los Foros Legislativos Virtuales, como también en la página del expediente del proyecto de ley. O sea:

*[...] si el proyecto de ley ha recibido opinión ahí vas a encontrar opiniones ciudadanas de ese proyecto." // "Si ahorita yo publico una opinión, trabajo una opinión, eso sale publicado automáticamente en tiempo real tanto en el expediente virtual como en la página web del Congreso; indistintamente a eso se generan unos oficios, que la primera semana del mes se generan los oficios, con todas las opiniones que han recibido los proyectos en el mes y se hace llegar con oficio como te dije al congresista que propone la ley, al vocero del grupo Parlamentario que son finalmente los que presentan el proyecto y al presidente o pueden ser dos presidentes de comisiones" //*

*...el primer útil de enero y cierro el mes de diciembre y generó un informe de todos los proyectos que han recibido opinión que me genera una URL y esta URL es la que mando llegar yo a través de un oficio para que puedan ver a través de la web las opiniones ciudadanas de ese mes.*

(Secretario Técnico APC)

#### 4.3. ANALISIS DE LA VARIABLE 3

PROCEDIMIENTO QUE REALIZA LA COMISION DE ECONOMIA BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA SOBRE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS QUE LE HACE LLEGAR EL ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las Comisiones están conformadas por un equipo técnico liderado por el *Secretario Técnico*, el cual es un especialista. Sumado a ello, el presidente de la comisión tiene a su disposición su despacho de asesores, sumado a un par de asesores más (pero no se especifica). Cabe resaltar que cada congresista cuenta con 7 trabajadores a su disposición en el despacho de asesores: "yo tenía dos asesores, tenía dos técnicos, dos asistentes y un coordinador, 7 personales a mi disposición". (Congresista encargado de la comisión de economía para trabajar la ley de retiro de fondos)

Ha sido mediante un largo proceso "ensayo-error" en el que se han ido progresivamente adaptando y ajustando sucesivos criterios, métodos y formatos de recepción de las opiniones ciudadanas para asegurar que éstas puedan ser atendidas, en cuanto a un volumen máximo según los limitados recursos de personal disponible, y de otro lado, respecto de contar con ciertos "filtros" (RENIEC, Padrón Nacional de Organizaciones Civiles), que permitiera una más certera identificación de sus reales autores, sean estos individuales o grupales, a efecto de poder hacer un real seguimiento posterior de su derivación, y luego procediendo con la necesaria devolución informativa a sabiendas de poder dar respuesta a sus reales autores, evadiendo de este modo a la gran cantidad de "autores ficticios" o "autores tendenciosos" (*troles*) que suelen contaminar estas plataformas virtuales, todo lo cual a su vez aseguraba algún mínimo grado de confianza sobre la seriedad y calidad del contenido de las opiniones, a falta de un personal calificado que pudiera escudriñar facultativamente la pertinencia argumentativa de cada opinión o propuesta ciudadana.

El responsable de tal Comisión comenta que la participación ciudadana fue fundamental durante el proceso de planteamiento, debate, aprobación e implementación de la Ley.

La persona responsable argumenta que una activa comunicación entre la ciudadanía y los representantes, es importante para generar representatividad y confianza. Al mismo tiempo, comenta que la participación ciudadana puede favorecer a cambiar la imagen del Congreso de la República:

*La participación ciudadana debe ser corregida por el Congreso de la República para que los trabajadores que manejan estas direcciones u organizaciones dentro del Congreso puedan poner al servicio de todos los congresistas porque a mi en ningún momento me llamaron y me dijeron "Congresista, veamos el foro virtual si puede usted interactuar" //*

*en ese momento que nosotros estábamos planteando el retiro de las 4 UIT teníamos muchísima interacción con la ciudadanía pero nunca nos plantearon la organización o la institución como Congreso para poder nosotros a través de ese foro poder tener interacción con la ciudadanía*

(Congresista promotor de la Ley de Retiro de los Fondos de las AFP)

#### 4.4. ANALISIS DE LA VARIABLE 4.

##### INCORPORACIÓN DE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS POR LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA, PARA ELABORAR LOS DICTAMENES DE LEY SOBRE EL RETIRO DE FONDOS DE LAS AFP.

La dinámica del Congreso de la República, es compleja y tiene muchas atribuciones de legislar y fiscalizar -entre otros asuntos- sus sesiones ordinarias del pleno constituyen la parte mas visible, y es en esas reuniones que se aprueban o no, las leyes, muchas de las cuales han sido trabajadas previamente en comisiones. Es así que hay Comisiones de Educación, Salud, Derechos Humanos etc. Una de estas comisiones es la de *Economía, Finanzas e Inteligencia Financiera* (a la cual, como ya dijimos nos referimos como la Comisión de Economía). A esta comisión se le trasladó el proyecto de ley para que los expansionistas y pensionistas retiraran parte de sus fondos de las AFP.

La Comisión de Economía, al igual que las otras comisiones, está presidida por un presidente (en la mayoría de los casos un/a congresista), un suplente, un

Secretario Técnico (de preferencia trabajador con experiencia del Congreso) y 6 ó 7 asesores, así como eventualmente invitados especialistas en el tema.

Estas comisiones tienen su propia dinámica y allí van discutiendo los dictámenes y proyectos de ley que luego de su aprobación son llevados al Pleno del Congreso para su aprobación, promulgación e implementación (siempre y cuando vaya acompañada de un reglamento).

La propuesta les llega a las comisiones; propuesta de ley que prepara e impulsa casi siempre un congresista. La propuesta forma parte de un expediente al cual se añaden otros documentos justificatorios.

Al expediente que se prepara se le debía acompañar las opiniones ciudadanas, pero como no tienen carácter obligatorio y son sugeridas muy superficialmente en el manual de procedimientos legales del Congreso, no se adjunta esta participación ciudadana

La presente investigación ha encontrado que la mayoría de veces se obvia las opiniones ciudadanas, y a pesar que todos reconocen la importancia de la participación social, se hace caso omiso a este procedimiento ya que no tiene carácter obligatorio.

*La incorporación de las opiniones ciudadanas se puede dar tanto al momento de los debates del dictamen y de dictamen final de cada anteproyecto de ley; y van constituyendo un legajo de expediente por cada proyecto de ley presentado. En dicha incorporación pueden intervenir indistintamente el cuerpo de técnicos de apoyo o el personal de asesores de confianza del propio presidente de la Comisión, dado de que este procedimiento no está normado explícitamente. La secretaria técnica ha tendido a no asumir injerencia directa en ese trámite ni sobre la calidad de las opiniones ciudadanas.*

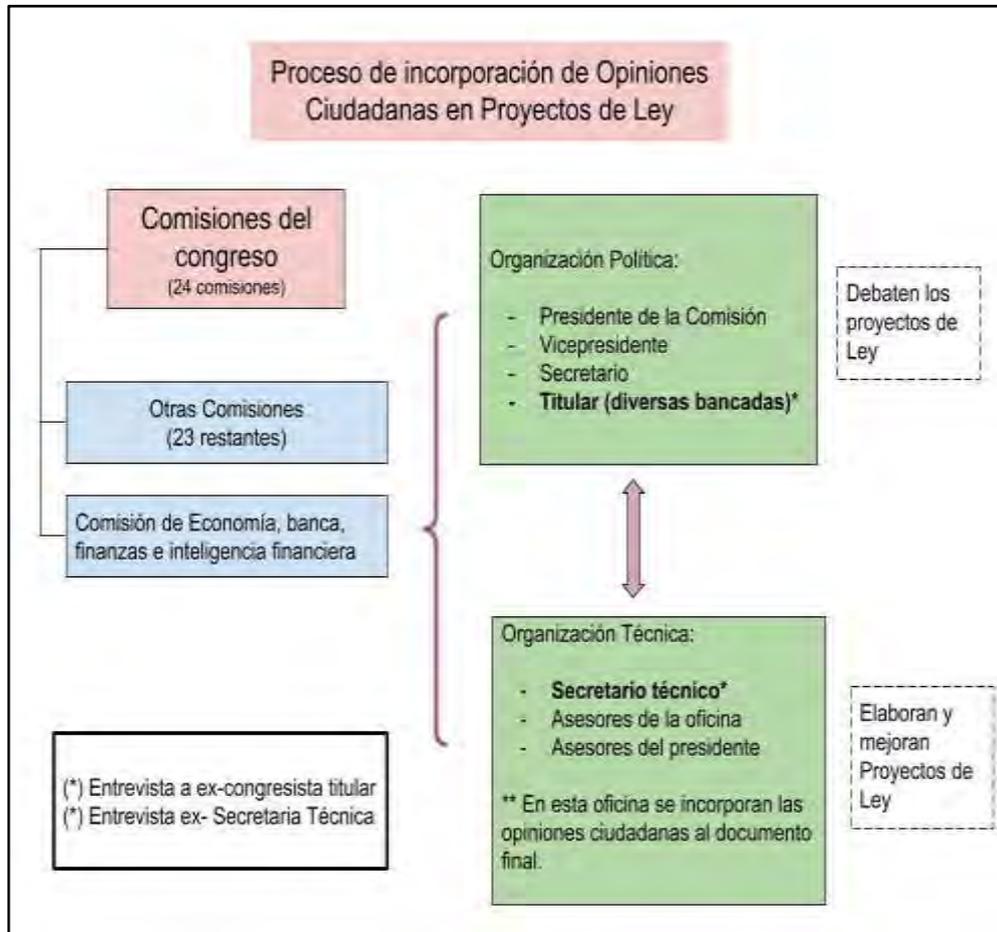
(Secretaria Técnica de la Comisión)

La necesidad de incorporar esta intervención ciudadana con carácter obligatorio, es parte de lo que sustentamos en la Propuesta de Mejora de la presente tesis.



Gráfico 4.3

Procesos de la incorporación de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

En la entrevista al asistente del jefe actual de la APC -y ex jefe de esta misma área con 25 años de experiencia- éste nos mencionó que es muy necesario que al inicio de cada periodo parlamentario se capacite no solo a los congresistas, sino también a los asesores y personal administrativo para que conozcan asuntos de importancia, uno de los cuales es el Foro Legislativo Virtual. Este funcionario, señala que, en los últimos años debido a la presión política-partidaria, los congresistas están dejando de lado estos temas y se están abocados a temas más coyunturales, él nos informó que:

*En anteriores oportunidades hemos trabajado con los asesores de los congresistas pero ahora no, por eso, precisamente la coyuntura política, la agenda política es tan rápida y tan fuerte que ya los políticos no se ocupan de estos temas, están preocupados por los temas políticos y*

*entonces, incluso para nosotros sería mucho más eficiente o efectivo el trabajo más que con el congresista con el grupo que los acompaña porque el congresista tiene su agenda política pero los asesores, los técnicos, incluso hasta las secretarías para nosotros sería vital que ellas sepan que hay un mecanismo de participación ciudadana que el público lo utiliza y que ellos tienen que conocerlo.*

(Asistente del jefe actual del APC)

Los procedimientos que siguió la Comisión de Economía frente a las opiniones y propuestas ciudadanas en el caso del retiro de fondos de las AFP no fue trascendental, pues no se recogieron las propuestas, solo fueron revisadas y archivadas por el asesor principal de la citada Comisión, no formaron parte del expediente ni tampoco aparecieron en los debates que se dieron. Los demás integrantes de la Comisión, generalmente, no toman atención a estas opiniones y propuestas y se reduce a una derivación de las opiniones ciudadanas las que muchas veces no se leen. Justamente uno de los promotores de esta ley para retirar parte de sus fondos de las AFP, manifestaba:

*[...] el tema fundamental no está en el tema de la administración del Foro virtual, sino de cómo hacemos que esas opiniones que son canalizadas a las Comisiones tengan un resultado mucho más efectivo, ahí encontramos un cuello de botella aún". // "Y, en todo caso, sí creo que puede haber una mayor responsabilidad de parte de Participación Ciudadana, del área ,de sus funcionarios, de los que conformamos el área respecto a ver cómo pactamos más el interés ciudadano con respecto a este mecanismo, a este canal de comunicación y participación para hacer que más ciudadanos participen, que haya más participación de instituciones calificadas en el sentido temático y que sus opiniones sean de mayor calidad y que puedan servir como un insumo de mayor valor para las Comisiones Ordinarias que debaten los Proyectos de Ley.*

(Asistente del jefe actual del APC).

#### 4.5. ANALISIS DE LA VARIABLE 5.

##### PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA VALORACIÓN DE SU PARTICIPACIÓN EN EL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL RESPECTO AL RETIRO DE SUS FONDOS DE LAS AFP.

Los ciudadanos entrevistados muestran desconfianza y desanimo frente a los congresistas y frente al Estado en general la mayoría afirma que no son tomados en cuenta, y que su participación en los foros es solo “un saludo a la bandera”

porque lo hacen por cumplir, porque no se recoge sus opiniones y sugerencias, no los convocan ni hacen seguimiento a sus propuestas.

Otra afirmación que dan los ciudadanos entrevistados es su opinión negativa frente a los congresistas de los cuales señalan que son “incapaces y corruptos porque se juntan para defenderse entre ellos, no les interesa el Perú ni los peruanos” (Ciudadano N°2 )

Las salidas que presentan es que deben de estar bien informados sobre todo, los dirigentes de organizaciones pues:

El ciudadano debe contar con la información crucial y con la aptitud para procesarla: éste es el ciudadano sin el cual no puede haber democracia. El compromiso de los ciudadanos con la democracia...está basado en la información. Para que exista democracia, sostenida, los ciudadanos deben estar informados; el conocimiento de las distintas opciones que les son accesibles es la fuente de la reflexión, de la crítica y de las decisiones que tomen...en la política democrática tampoco caben la corrupción ni el cohecho ni el soborno, acciones que pervierten las bases de la convivencia y la vida cívica, porque van en detrimento de la libertad de los ciudadanos.

(Rev. Mex. Sociología vol.79 no.4 Ciudad de México oct./dic. 2017).

Los ciudadanos entrevistados reducen la efectividad de los Foros por si solos, la mayoría de ellos están de acuerdo de que deben acompañar los foros con manifestaciones frente al Congreso, tener presencia de todos los ciudadanos y de sus organizaciones, y de reunirse con los congresistas y hacer bulla. Uno de ellos menciona:

*“Los congresistas te buscan, solamente te dan cabida si tú tienes muchos seguidores en las redes sociales, si no, no. Cuando tú tienes bullas y son votos, son votantes, nosotros hemos usado redes sociales, hemos usado acercamiento a congresistas, hemos usado diálogos formales con el Congreso, hemos usado calles”*

(Ciudadano N° 3)

Otro asunto señalado por los ciudadanos entrevistados participantes de los foros es la dificultad para ingresar y participar en esta plataforma debido a lo complicado que es y proponen que debía ser moderna y fácil. La participación ciudadana es mas frecuente y numerosa por las redes sociales del Internet, en el caso de la discusión de la Ley para que se retiren parte de los fondos de las AFP se movilizaron miles de personas.

Los Foros Legislativos Virtuales fueron de poco acceso, porque según manifiestan los entrevistados no se conoce mucho sobre este recurso y su acceso es más complicado. Sugieren que su ingreso pueda ser más directo a través de un Link. Los resultados respecto al uso de los Foros Legislativos Virtuales son muy limitados para la ciudadanía, y son poco conocidos; por ello se necesita mayor difusión y (según uno de los entrevistados) modernizarse más; además de ello hay una ficha que no es muy pertinente para derivar los resultados del Foro

Los aportes del Foro Legislativo no se materializan en propuestas que podría recoger la Comisión pertinente porque, entre otras cosas, no es de fácil acceso. Revisando las diversas estrategias de intervención ciudadana que se sumaron al objetivo de aprobación de los proyectos de ley promovidos, encontramos decenas y centenas de miles de voluntades comunes expresadas en las redes sociales pero que al momento de ser movilizadas en las calles no tuvieron mayor impacto noticioso dada la censura de su difusión en los medios de prensa controlados por grandes intereses del poder económico.

Una opinión muy importante es modernizar el sistema virtual, sobre eso se menciona:

*"...te voy a decir una cosa si tú a la persona le pones un clic van, dos clic si pueden ir, tres clic no van, cuatro clicks para llegar nadie lo hace ¿Ya?... Entonces, lamentablemente es así, la digitalización nos lleva a que nosotros simplifiquemos el proceso y en estos foros formales del Congreso no tenías que dar un clic, tenías que dar varios clic. //*

*Y si tu miras los mecanismos de participación ciudadana en las redes sociales, la expresión pública, no acepta muchos pasos" //*

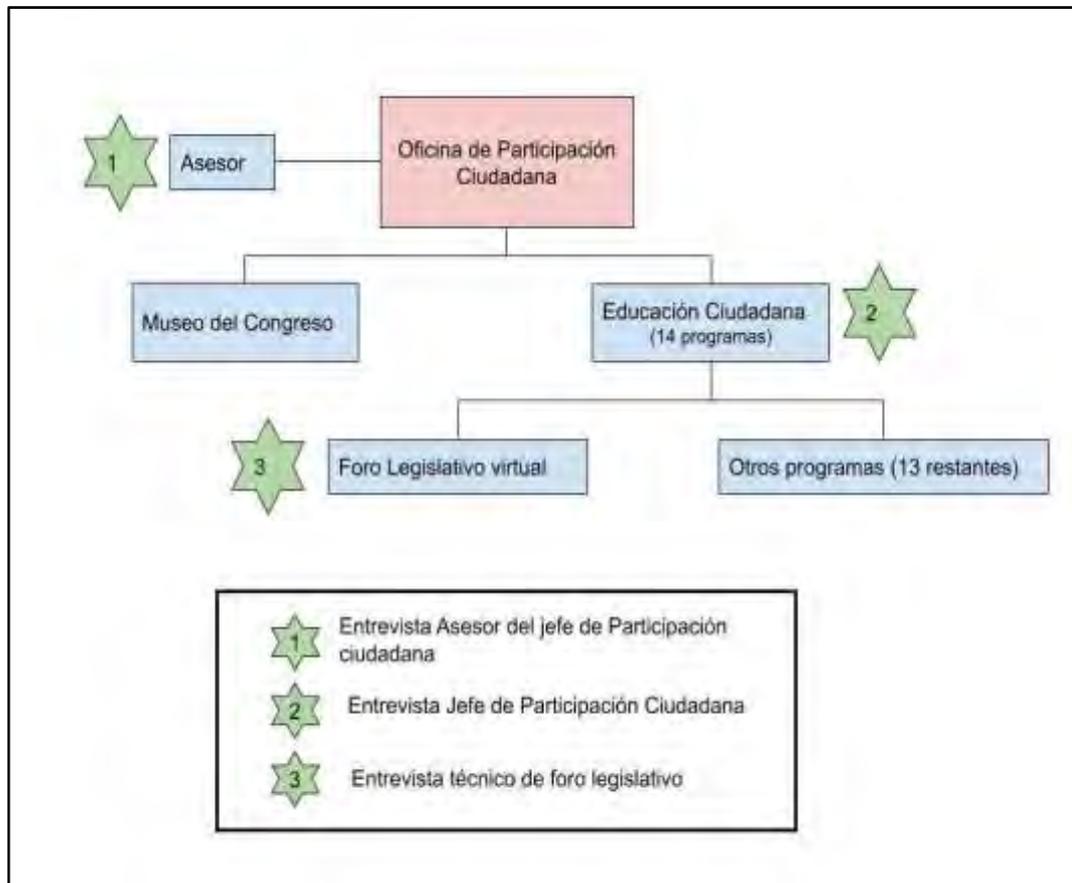
*"Yo creo que lo que pasa con esos Foros es que están de espaldas, en serio, está así de espaldas a la modernidad.*

(Dirigente de los aportantes de las AFP)

*" Yo puse mi comentario y jamás hicieron seguimiento de eso. De hecho, los que fuimos convocados alguna vez al Congreso, a las oficinas de los congresistas, fue porque éramos parte de un grupo numeroso, no tuvo nada que ver con los Foros, era porque evidentemente éramos líderes en redes sociales, defensores".*

(Ciudadano dirigente)

**Gráfico 4.4**  
**Instancias de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

#### 5.1. CONCLUSIONES GENERALES

1.- Los *Foros Legislativos Virtuales* buscan acercar el Estado a la población, y que ésta a su vez participe en las preparaciones de los dictámenes y para presentar las propuestas de ley; para ello se necesita que exista una demanda ciudadana y que esta sea debidamente conocida, difundida y canalizada por parte del aparato legislativo.

2.- Las leyes, proyectos de ley y dictámenes no recogen la opinión ciudadana vertida en los FLV a pesar que la norma estipula ello.

3.- En el Congreso de la República no coordinan eficientemente las áreas que allí funcionan; en el caso que analizamos, la descordinacion se presenta entre el Área de Participación Ciudadana, las comisiones temáticas y la oficina de comunicacion y difusión.

4.- Los Foros Legislativos Virtuales, no son eficientes por la poca difusión que se le hace, por la tecnología lenta que maneja, también por los continuos cambios políticos existentes y por problemas organizacionales.

5.- La protesta social resulta siendo el arma más efectiva para promulgar leyes o para que se retiren. En el caso de la ley que autorizó el retiro de los aportantes al Sistema Privado de Pensiones de 4 UITs se promulgó a pesar del dictamen en contra de la Comisión de Economía, de la opinión del Banco Central de Reserva, de la mayoría de congresistas y de los medios de comunicación que alertaban sobre consecuencias financieras adversas de la inversión privada. En este caso la presión social, la coyuntura de pandemia y la voluntad política del Presidente de la República y de su entorno fueron decisivos.

6.- La opinión valorativa, la formación académica y política, y la propia experiencia de los congresistas sobre participación ciudadana es muy pobre. Se necesita que estos se capaciten y valoren el aporte ciudadano

7.- Los Dictámenes de Ley, tiene una estructura para realizar el analisis ciudadano (en el punto 7 de los 11 propuestos para hacer el Dictamen, aparece como requisito el *Analisis de las opiniones e información solicitada*, (Congreso de la República, 2021:85) pero no refiere que mucha de esta informacion debe provenir de los FLV.

8.- Cuando hay mucha presión de la organización social, de los medios de comunicación, así como de la opinión pública; a los congresistas no les queda otra cosa que prestar más interés, invitarlos a las reuniones de la comisión correspondiente y considerar sus argumentos en sus discusiones y en los dictámenes de ley. Esto no sucede sino de manera excepcional.

9.- La participación ciudadana no se está presentando de forma orgánica, los ciudadanos no se capacitan ni se informan oportunamente, ello les impide tener más incidencia política.

10.- Los medios de comunicación, especialmente la televisión, la radio y la prensa son vitales para socializar los espacios legales de participación y vigilancia social, y también para difundir los avances en cuanto a la preparación de leyes que incumbe al interés general.

11.- Los ciudadanos perciben que sus opiniones y propuestas no son tomadas en cuenta, como esto no ocurre se desmotivan y se sienten utilizados, Las personas que logran ingresar a los FLV no vuelven a hacerlo por que se dan cuenta que sus opiniones no son tomadas en cuenta.

12.- No hay seguimiento de las propuestas ciudadanas, que llegan a través de los FLV, a pesar que a veces lo hacen a través de su organización y se difunden por los medios de comunicación.

## 5.2. CONCLUSIONES SEGÚN VARIABLES

### VARIABLE 1.

#### GESTIÓN DE LA OFICINA DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA (APC) RESPECTO A LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS DEL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL (FLV)

Las opiniones referidas al retiro del Sistema Privado de Pensiones durante la pandemia de la COVID 19, en el año 2021, no fueron muy significativas; a pesar que el debate fue muy intenso y con participación social de los empresarios, representantes de las AFP, Ministerio de Economía, especialistas académicos, organizaciones sociales, medios de comunicación, y ciudadanos individuales. Los medios de comunicación solo difundieron el hecho cuando se armó una manifestación grande fuera del Congreso.

Las opiniones ciudadanas que se hicieron llegar al Foro Legislativo Virtual no tuvieron mucha relevancia ni se dieron a conocer a la opinión pública; NO fue el espacio más utilizado debido a que:

- La mayoría de la población en el país desconocía este canal de opinión y comunicación.
- No toda la población maneja las herramientas del internet, especialmente los adultos mayores no tienen facilidad para usar estas tecnologías informáticas.
- El procedimiento del FLV tiene más pasos y es más complejo si se compara con las redes sociales, como del Facebook, por ejemplo.
- A propósito del retiro de los fondos de pensiones de las AFP, las personas participaron muchísimo más en las redes sociales y en las manifestaciones públicas que en el propio Foro mencionado. El excongresista y presidente de la Comisión que discutió la propuesta de Ley del Retiro de fondos de pensiones, menciona que en las redes sociales “fueron cientos de miles los que participaron en la discusión de esta ley, a diferencia de las opiniones llegadas al FLV que no llegaron ni a cien”.

La Área de Participación Ciudadana tiene problemas organizacionales, principalmente de infraestructura y de personal para su óptimo funcionamiento: básicamente la preparación, capacitación y permanencia de los trabajadores, que a parte de todo es muy reducido (son dos, o a veces tres personas y de ellos uno es técnico en informática y el otro es personal de apoyo eventual).



El Congreso realiza constantes y diversas capacitaciones a su personal orientadas al mejor cumplimiento de sus funciones, sin embargo también se señala que la inestabilidad laboral del personal con sucesivos cambios torna finalmente ineficaz todos los procesos de capacitación constante que se imparten.

VARIABLE 2:

PROCESAMIENTO QUE REALIZA EL AREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCION Y EDUCACION CIUDADANA, CUANDO LLEGAN LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS DEL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL (FLV)

El Área de Participación Ciudadana (APC) es de vital importancia, pues se ha estipulado que ésta debe hacer un informe sobre las opiniones y propuestas ciudadanas que se reciben de los FLV. Es pues, desde esta Oficina que se puede generar y potenciar información sistematizada sobre las opiniones y propuestas que hacen llegar los pobladores y sus organizaciones.

La Comisión de Economía tiene su propia dinámica y puede procesar -o no - la información que le hace llegar la OPC. En la legislatura anterior se conoció que muchos de los congresistas y asesores no sabían que existía esta Área de Participación Ciudadana ni los Foros legislativos Virtuales; lo que evidencia la falta de difusión y la poca importancia asignada a esta Oficina

La OPC debe estar a la altura de las expectativas, trabajando e impulsando de manera profesional y fundamentada las opiniones y propuestas ciudadanas.

El trabajo de la OPC depende mucho de las personas que allí trabajan, y del procedimiento que realizan. Por el contrario, actualmente esta instancia OPC está a cargo de 2 personas técnicas y que además suelen rotar.

Si las *Comisiones Ad hoc* integran como obligatorias las opiniones y propuestas ciudadanas, éstas deben ser muy incentivadas, trabajadas de manera rigurosa y ser representativas de las organizaciones que están involucradas. Esto depende de la voluntad política de instancias con poder de decisión y con poder político.

En las actuales condiciones tenemos un Congreso manejado por grupos de “políticos” a quienes no les importa mucho las necesidades de la mayoría, menos aún la opinión ciudadana.

VARIABLE 3 .- PROCEDIMIENTO QUE REALIZA LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA CON LA INFORMACION DEL FLV QUE LE HACE LLEGAR EL ÁREA DE PARTICIPACIÓN CUDADANA .

En la mayoría de los casos los integrantes de la Comisión de Economía, elaboran los proyectos de ley dictámenes sin tener en cuenta las propuestas y opiniones de los ciudadanos interesados. En la relación de documentos y requisitos a considerar para presentar el expediente de un proyecto de ley o dictamen no aparece claramente la obligación de adjuntar el informe con las opiniones y propuestas ciudadanas.

Los documentos que hace llegar el Área de Participación Ciudadana , no son solicitados por el *presidente de la comisión*, quien es generalmente un congresista. A menudo se hace llegar el informe al encargado de la Comisión, quien es el Secretario Técnico, a veces es el asesor, quien decide si va incorporar o no, las opiniones y propuestas ciudadanas, dependiendo mucho de su preparación social o política y del nivel de priorización e intereses que tenga.

Las opiniones y propuestas que se expresaron a través del Foro, en el caso del retiro de los fondos de la AFP no fueron recogidas y procesadas de manera solvente por la Comisión de Economía. el Área de Participación Ciudadana , solo entregó la información cuantitativa de cuantos estaba a favor de promulgar esta ley (como sabemos la ley se aprobó más por voluntad política del poder ejecutivo) . pero no sistematizó los argumentos y las propuestas que hicieron llegar los ciudadanos respecto al retiro de sus fondos de la AFP

VARIABLE N° 4.

INCORPORACIÓN DE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS POR LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA PARA ELABORAR LOS DICTAMENES DE LEY SOBRE EL RETIRO DE FONDOS DE LAS AFP.

Las opiniones y propuestas ciudadanas de los FLV deben de recogerse, en los proyectos de ley y en los dictámenes, ello figura en el manual, pero no se considera así, por ello no es un procedimiento obligatorio.

Se hace necesaria promover el valor de la participación ciudadana ( INCIDENCIA) y difundir los temas que discutirá el pleno. Por eso la insistencia de que la prensa y los ciudadanos puedan estar en los debates de el Congreso.

A menudo no se reclama y no se exige la opinión ciudadana cuando se debate y se hace el dictamen, es más, los dictámenes se elaboran al margen de lo que piensa la ciudadanía, y los destinatarios directamente involucrados

Los integrantes de las comisiones conformadas en el Congreso (Comisión de Constitución, Comisión de Educación, Comisión de Salud, Comisión de Derechos Humanos etc.) para debatir temas importantes, en su mayoría, no recogen ni canalizan las opiniones, experiencias y sugerencias de la población, en la discusión de los dictámenes y promulgación de leyes.

#### VARIABLE 5.

PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA VALORACIÓN DE SU PARTICIPACIÓN EN EL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL RESPECTO AL RETIRO DE SUS FONDOS DE LAS AFP.

La mayoría de ciudadanos que participaron en los Foros, siente que no toman en cuenta sus opiniones ni la de sus organizaciones a las que representan, sus propuestas no aparecen en el dictamen y argumentos para la discusión del retiro del FPP.

Luego de hacer llegar sus opiniones sugerencias y experiencias no hay respuesta a la ficha que entregan, ni los consideran en las comisiones temáticas *Ad-Hoc* conformadas, las cuales podrían incluir obligatoriamente a agentes interesados y organizaciones representativas para que participen en dichas discusiones.

Como sabemos el funcionamiento de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no consideran el rol de la ciudadanía, ni el rol de la sociedad organizada como base de su gobernabilidad.

## CAPÍTULO VI

### RECOMENDACIONES Y PROPUESTA DE MEJORA

1.-Las políticas públicas y las leyes que las norman (como la de participación ciudadana) necesitan condiciones básicas para que sean eficientes y eficaces; algunas de estas condiciones son la voluntad política; y la calidad y compromiso del personal y funcionarios que trabajan en el Congreso de la República.

Se recomienda reformular EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES del Congreso de la República y el *Manual de Aplicación para la Presentación o Evaluación de los Proyectos de Ley*, teniendo en cuenta los problemas actuales, formalizando la participación ciudadana, la difusión de los servicios que se presta a la comunidad, y recogiendo las experiencias válidas de algunos funcionarios y de algunas áreas del Congreso de la República.

2.-Para que se incorpore la participación ciudadana en las decisiones de los congresistas y especialmente en lo que a legislación se refiere, se debe normar los Foros Legislativos Virtuales de manera más precisa de tal manera que exista la obligatoriedad de consignar los aportes ciudadanos en los expedientes de los proyectos de ley.

Se necesita un claro liderazgo del Jefe de Área de Participación Ciudadana para vincularse y consensuar criterios con los presidentes de las comisiones temáticas del Congreso y parlamentarios en general.

3.-Para que se implementen de manera exitosa las normas legales (leyes, decretos supremos, resoluciones, reglamentos etc) que promulga el Congreso, se necesita un procedimiento establecido donde se articulen los diferentes actores sociales implicados en dichas normas, la población, las instancias legislativas y diferentes niveles de gobierno.

4.- Los Foros Legislativos Virtuales necesitan mejorar y potenciar la participación ciudadana, para ello se tiene que dar mas difusión a este servicio, tecnificar su programa virtual haciéndolo más accesible a los ciudadanos; y optimizar sus recursos humanos.

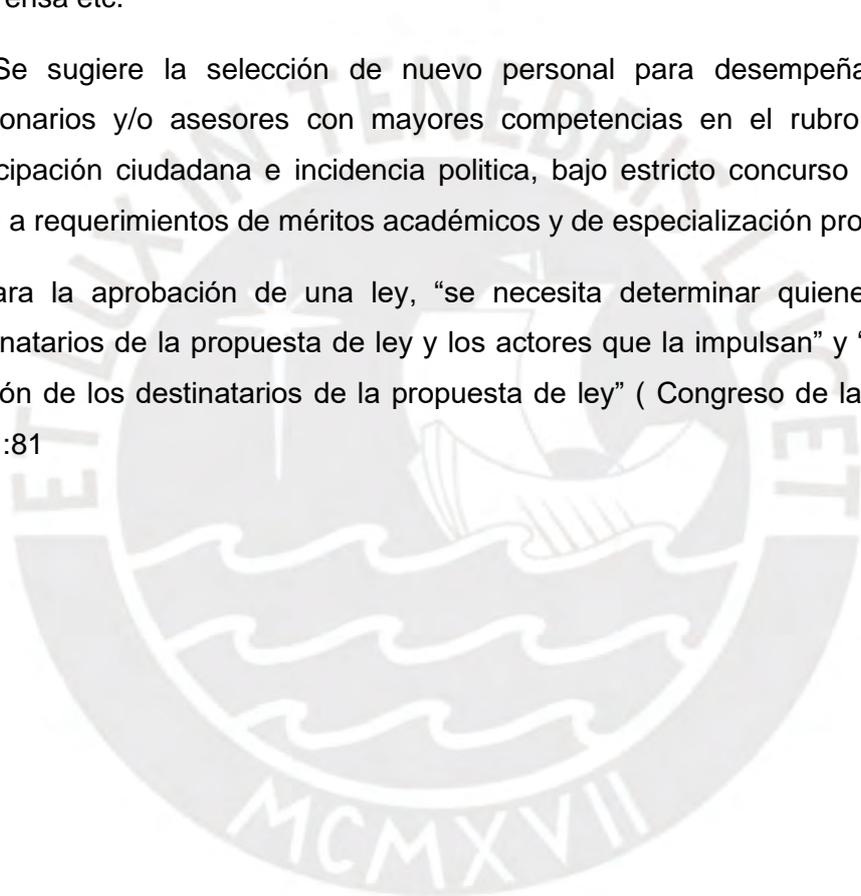
La difusión y capacitación podrían darse en las redes sociales existentes, desde allí, las personas podrían directamente hacer llegar sus opiniones y propuestas.

En estos espacios virtuales también deberían aparecer a diario las leyes que se están debatiendo, así como las propuestas, tendencias y opiniones ciudadanas.

5.- La participación ciudadana tiene que presentarse de diversas formas: organizándose, documentándose, con estudios de factibilidad, e ir acompañada de diversos mecanismos que permitan la discusión y promulgación de las leyes; tales como la coordinación con los congresistas autores de la propuesta de ley, su presencia ciudadana en las comisiones del congreso y también a partir de la incidencia política más visible como marchas, plantones, protestas, conferencia de prensa etc.

6.- Se sugiere la selección de nuevo personal para desempeñarse como funcionarios y/o asesores con mayores competencias en el rubro social de participación ciudadana e incidencia política, bajo estricto concurso público en base a requerimientos de méritos académicos y de especialización profesional.

7.- Para la aprobación de una ley, “se necesita determinar quienes son los destinatarios de la propuesta de ley y los actores que la impulsan” y “obtener la opinión de los destinatarios de la propuesta de ley” ( Congreso de la república, 2021:81



## 6.2. RECOMENDACIONES RESPECTO A CADA VARIABLE

### VARIABLE 1

#### GESTIÓN DEL AREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA (APC) RESPECTO A LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS DEL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL (FLV)

Se debería normar la participación de las organizaciones sociales implicadas en el proyecto de ley que se está proponiendo o discutiendo. En este caso dichas organizaciones a través de sus representantes deberían establecer reuniones de trabajo con las comisiones respectivas. De esa manera los interesados estarían presente haciendo llegar sus necesidades de manera más directa; entonces las leyes tendrían mayor legitimidad y sostenibilidad, y se establecería una mejor relación y reconocimiento de los ciudadanos con sus representantes regionales o responsables de los temas que necesitan ser normados. Todo esto debería ser promocionado por los medios de comunicación, principalmente del Estado o que son financiados por este.

La gestión que realiza el Área de Participación Ciudadana , sobre las opiniones que llegan de los Foros Legislativos Virtuales, debe tener mayor difusión, comprometiendo a los medios de comunicación. Sobre ello elaborar un manual mas completo y operativo sobre los procedimientos a seguir desde la OPC, destacando a personal de ciencias sociales para que trabajen con los ciudadanos y organizaciones interesadas.

Según algunos principios de la Gerencia Social, se necesita que esta oficina potencie la experiencia que han tenido algunos de sus funcionarios y logre la continuidad de los actuales que tienen experiencia y son funcionarios de carrera para que se consiga el *mejoramiento continuo*.

Los recursos de tiempo y recursos humanos son fundamentales en la gestión pública, por ello, esta Área de Participación Ciudadana debería hacer que los informes a la Comisión de Economía sean oportunos, y muy difundidos.

Asi mismo se debe gestionar personal calificado y estable para que trabaje en los FLV.

Se debe considerar la permanencia del personal especializado y de carrera que viene trabajando los asuntos de participación ciudadana y destinar un encargado estable para los procedimientos básicos de discusión y aprobación de las leyes.

El Área de Participación Ciudadana tiene el apoyo de una profesional con experiencia, pero necesita un equipo de profesionales que sean capacitados y puedan procesar con mayor conocimiento las alternativas que vierten los ciudadanos así como fomentar una retroalimentación con ellos.

### VARIABLE 2.

PROCESAMIENTO QUE REALIZA EL ÁREA DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA, CUANDO LLEGAN LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS DEL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL (FLV).

Es necesario optimizar *cada proceso implementado en el FLV* para optimizar sus *cadenas de valor* es decir cada momento de los Foros: recepción, calificación, procesamiento y derivación.

La gestión que realiza el Área de Participación Ciudadana debe priorizar los temas de mayor importancia ciudadana que están entrando a debate en la legislatura, para que incentive la participación ciudadana y procese las opiniones de la manera más integral y rigurosamente posible.

Los productos del trabajo del FLV, que hace llegar el Área de Participación Ciudadana a la Comisión de Economía, deben incentivar y ser el resultado de la interrelación con los ciudadanos y sus organizaciones sociales de forma permanente, proactiva y dinámica.

### VARIABLE 3

PROCEDIMIENTOS QUE REALIZA LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, E INTELIGENCIA FINANCIERA CON LA INFORMACIÓN DEL FLV QUE HACE LLEGAR EL ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .

La opinión ciudadana debería ser un requisito obligatorio antes de aprobar una ley; ello se puede lograr si en el MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA que es un documento donde se establece todos los pasos para la presentación de los proyectos, dictámenes y elaboración de los contenidos de la ley , aparece como *requisito obligatorio* el informe indispensable de la participación ciudadana.

Dicho informe debe además estar en la relación de documentos que conforman el expediente básico.

La Comisión de Economía debería tender puentes y tener mayor iniciativa con las demás instancias del Congreso, especialmente con el Área de Participación Ciudadana, para promover el involucramiento social y lograr mejor destino y eficiencia del gasto público.

Los procedimientos que deben seguir las comisiones de economía (y las demás comisiones del Congreso) deben tener funcionarios responsables y preparados que le den el verdadero peso y la relevancia a la participación ciudadana en el debate, aprobación y la promulgación de leyes para que estén al servicio del país.

Deben haber acciones vinculantes con los procedimientos establecidos; pues las opiniones de la ciudadanía que se hace llegar a través de los mencionados Foros, en su mayoría, no son tomadas en cuenta como un sustento social obligatorio.

#### VARIABLE 4.

INCORPORACIÓN DE LAS OPINIONES Y PROPUESTAS CIUDADANAS POR LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA E INTELIGENCIA FINANCIERA PARA ELABORAR LOS DICTAMENES DE LEY SOBRE EL RETIRO DE FONDOS DE LAS AFP.

La incorporación de las opiniones y propuestas ciudadanas que realiza la Comisión de Economía (y en general que realizan todas las comisiones temáticas del Congreso) debe estar normada por el *Manual de Procedimientos Administrativos* (MPA) del Congreso, garantizando su aplicación y seguimiento.

Es vital reglamentar la participación ciudadana como un requisito indispensable para aprobar el expediente de los proyectos de ley.

El MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA (2021: 81-85) señala que los proyectos de ley, dictámenes de Ley y las reglas para la elaboración del contenido de las leyes debe tener en cuenta la opinión de los destinatarios; pero este punto se puede hacer con cualquier información pertinente al tema, y complementar con lo que propician los ciudadanos a través de los Foros.



#### VARIABLE 5.

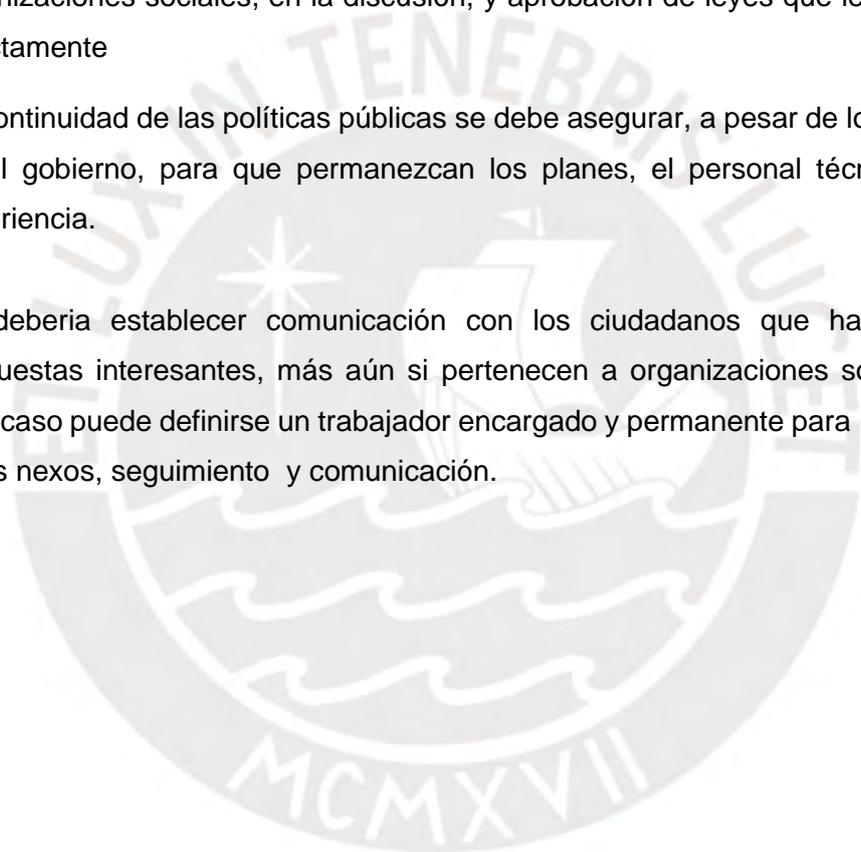
PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA VALORACION DE SU PARTICIPACIÓN EN EL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL RESPECTO AL RETIRO DE SUS FONDOS DE LAS AFP.

Los ciudadanos no participaron en forma permanente en las leyes que se promulgaron, la sugerencia es que la fundamentación de cada norma cuente con la presencia y firmas de los usuarios.

Promocionar e incentivar la participación ciudadana y más aún de las organizaciones sociales, en la discusión, y aprobación de leyes que les compete directamente

La continuidad de las políticas públicas se debe asegurar, a pesar de los cambios en el gobierno, para que permanezcan los planes, el personal técnico y con experiencia.

Se debería establecer comunicación con los ciudadanos que hacen llegar propuestas interesantes, más aún si pertenecen a organizaciones sociales; en este caso puede definirse un trabajador encargado y permanente para establecer estos nexos, seguimiento y comunicación.



## 6.2. PROPUESTA DE MEJORA

### ***Mejoras de Atención a la Ciudadanía***

Cada día hay mayor conciencia de que un Estado y sus diferentes instancias deben estar al servicio de las mayorías, sin embargo, esto aún no es comprendido por muchos funcionarios y autoridades públicas con capacidad de decisión. Frente a ello es necesario difundir y capacitar el papel de los funcionarios públicos, en general, y también sobre los derechos y deberes que tienen los ciudadanos.

Los cuestionamientos al Congreso y a los congresistas por parte de la ciudadanía expresa la distancia que cada vez es mayor entre ambos, por lo que no se sienten representados. Frente a ello el acercamiento con sus representantes debe de implementarse en el Congreso y en sus lugares de origen, donde se debe de realizar rendiciones de cuentas e informes de sus acciones. Por ello una primera propuesta de mejora debe establecer mayor acercamiento entre los congresistas regionales y los ciudadanos de estas regiones. Esto daría más consistencia a sus viajes de representación, pues no sólo sería recoger las necesidades, sino recibir opiniones y propuestas a los proyectos de ley que están debatiéndose, así como recoger problemas para que se originen otras leyes.

Eficiencia del Área de Participación *atención y educación ciudadana*, respecto a sus recursos humanos y materiales, como por ejemplo, optimizar las herramientas usadas para revisar, procesar y tomar en consideración los comentarios, sugerencias y opiniones de la población sobre la temática de la ley a debatir. En este procedimiento se debe centrar las medidas de atención ciudadana.

Es necesario definir la atención de calidad a la ciudadanía según el modo como implementen las herramientas del Área de Participación Ciudadana del Congreso. Según ello se deben constituir las dimensiones siguientes:

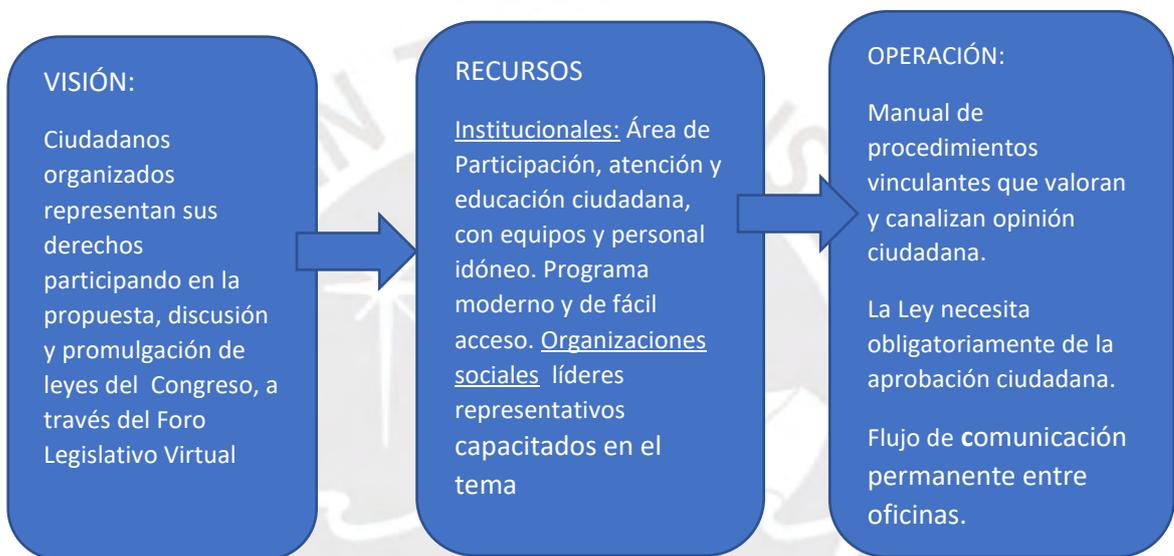
- Estrategias de atención,
- Recopilación de las opiniones y sugerencias,
- Capacitación de los responsables y
- Efectividad en las respuestas

Se define como *Visión Permanente*:

**Ciudadanos organizados representan sus derechos, participando en la propuesta, discusión y promulgación de las leyes del Congreso, a través del Foro Legislativo Virtual.**

**Gráfico N°5.1**

**Procedimientos de mejora según el Pilar Estratégico de Moore (2008)**



Fuente: Moore 2008, adaptación nuestra

## **BIBLIOGRAFÍA**

Anderson, J.

- (2015). *Derechos Civiles y Discriminación*. Consorcio de investigación económica y social.  
[https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance\\_y\\_agenda\\_jeanine\\_anderson\\_0.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jeanine_anderson_0.pdf)

Arias, F.

- (2012). *El proyecto de Investigación* (6ta edición). Editorial Epísteme.  
[https://www.researchgate.net/publication/301894369\\_EL\\_PROYECTO\\_DE\\_INVESTIGACION\\_6a\\_EDICION](https://www.researchgate.net/publication/301894369_EL_PROYECTO_DE_INVESTIGACION_6a_EDICION)

Ayala, S.

- (2014). *Nuevas avenidas de la Democracia Contemporánea*. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.  
[http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc\\_number=18742](http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc_number=18742)

Carpizo, J.

- (2007). *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. Universidad Autónoma de México.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000200003)

Castillo, M.

- (2017). *El Papel de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas bajo el Actual Escenario de las Gobernanzas, Reflexiones Teóricas*. CS, 23(157–180), 161–180. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>

Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL)

- (2009). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. CEPAL. [Archivo en pdf]  
<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participación-ciudadana-en-la-gestion-publica>

Constitución Política del Perú

(1993) [const] .Art. 30. 29 de diciembre de 1993.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD)

(2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado.* <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participación-06-2009.pdf>

Congreso de la República del Perú.

(1994) Ley N°26300. de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.  
2<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300><https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300>  
: <http://spij.minjus.gob.pe/web/main.asp> Referencia: Leg. Caracter // SPIJ // NORMAS LEGALES // 1994 // MAYO // Martes, 03 de mayo de 1994 // CCD // Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Congreso de la República

(2012) Acta de Acuerdo 9-2012-2013/COBIBLIOGRAFISNSEJO-CR [Congreso de la República]. *Acta de la 3ª sesión del consejo directivo del congreso de la república. 15 de agosto 2012.* [https://www.congreso.gob.pe/Docs/participación/foros/files/acuerdo\\_9\\_2012.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/participación/foros/files/acuerdo_9_2012.pdf)

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2818613/Ley%20N%C2%B0%2026300.pdf><https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2818613/Ley%20N%C2%B0%2026300.pdf>

Congreso de la Republica

(2020) Ley N° 31068 . Faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia covid-19 Congreso de la República. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-faculta-el-retiro-de-los-fondos-privados-de-pensione-ley-n-31068-1904033-1/>

Congreso de la República del Perú.

- (2021) Manual de Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de la Mesa Directiva 106-2020-2021/ MESA -CR
- (2021) Área de Participación Ciudadana . Informe N° 021. flv-OPC /CRP de los Foros Legislativos Virtuales respecto a la aprobación de la ley N°03168. Diciembre. 2021
- (2021) Manual de Técnica Legislativa.Tercera Edición. Lima Perú

Del Carpio, M.

- (2013). *La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. Gestión Pública y Desarrollo*, 1(1), 9–14.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges\\_1736.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

Escobar, A., Paulsen, H.

- (2015). *Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en Entidades de la Administración Pública*. Neva Studio SAC.  
<http://www.sgp.pcm.gob.pe/>

Giddens, A.

- (2000). *Más allá de la Izquierda y la Derecha. El futuro de las Políticas Radiales*.Taurus.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=162001>

Giraldo, Amparo.

- (2015). *Ciudadanía: Aprendizaje de una Nueva forma de Vida. Educación y Educadores*,18(1),76–92. Edc. Vol. 18, No. 1, 76-92. DOI: 10.5294/edu.2015.18.1.5 Gloria Amparo Giraldo-Zuluaga Universidad Católica de Manizales, Manizales  
<https://www.redalyc.org/pdf/834/83439194005.pdf>

(Colombia) [lgiraldo@ucm.edu.co](mailto:lgiraldo@ucm.edu.co) Ciudadanía: aprendizaje de una forma de vida. <https://www.redalyc.org/pdf/834/83439194005.pdf>

Heller Norman

- (2014) La teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. Efe  
[//www.google.com/search?rlz=1C1CHBF\\_esPE9E917&sxsrf=ALiCzsbdQjYHIC18j5EtPndHw-Y\\_\\_84Q:1666764627334&q=Teor%C3%ADa+del+Es](http://www.google.com/search?rlz=1C1CHBF_esPE9E917&sxsrf=ALiCzsbdQjYHIC18j5EtPndHw-Y__84Q:1666764627334&q=Teor%C3%ADa+del+Es)

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P.

(2014). *Metodología de la investigación*. McGrawHill II

<https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>  
<http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Instituto de Estudios Peruanos ( IEP)

(2022) Encuesta de opinión pública. Aprobación o desaprobación sobre el Congreso de República y labor presidencial.

Página web: [www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe) <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/>

Korstanje, Maximiliano Emanuel

- (2007) La democracia y sus supuestos: una perspectiva Comparativa entre los conceptos de democracia Procedimental y Estructural. Estudios Sociales, vol. 16, núm. 30, julio-diciembre, 2007, pp. 46-78 Coordinación de Desarrollo Regional Hermosillo, México.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41703002>

López, I.

- (2006). *Tendencias y Desafíos de la Democracia Peruana en el Nuevo Período Político. En Cuadernos Descentralistas*, 20, 108.  
[http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd\\_20.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd_20.pdf)

Moore, Mark H.

- (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós.  
[//www.probidadenchile.cl/wp/moore-mark-h-gestion-estrategica-y-creacion-de-valor/](http://www.probidadenchile.cl/wp/moore-mark-h-gestion-estrategica-y-creacion-de-valor/) [https://www.probidadenchile.cl/wp/moore-mark-h-1998,438 Págs.](https://www.probidadenchile.cl/wp/moore-mark-h-1998,438Págs.)

Morlino, L.

- (2011). *Changes for Democracy*. Oxford University press.  
<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.0001/acprof-9780199572533>

Naser, A., Sandoval, C.

(2021). *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos*. CEPAL.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participación-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>

Porter, M. & Kramer, M.

(2006). *El Vínculo entre Ventaja Competitiva y Responsabilidad Social Competitiva*. *Harvard Business Review*, 76–93.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2190609>

Porrúa Pérez, Francisco

(2005) *Teoría del Estado*. Universidad Autónoma de México UNAM. México.  
Ed. Porrúa- México

Real Academia Española de la Lengua.

(2003). *DRAE. Real Academia Española de la Lengua*.  
[https://www.rae.es/sites/default/files/Discurso\\_de\\_ingreso\\_JulioCasar.es.pdf](https://www.rae.es/sites/default/files/Discurso_de_ingreso_JulioCasar.es.pdf)

REMY Simatovic Maria Isabel

(2011) *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Grupo Propuesta ciudadana. Cuadernos Descentralistas N°28. IEP. Lima

Rosalie, G., Vilca, Q., Choquecota, H. F., Quispe, B. P.

(2021). *Impacto del Control Ciudadano en el Cumplimiento Normativo de los Portales de Transparencia Estándar en Empresas de Saneamiento del Sur del Perú*. *Sanitation companies in southern Peru*. 3 (2), 104–117.

Salas, C.

(2019). *La Participación Ciudadana en la Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública de la Municipalidad de San Martín de Porres, 2018* [Universidad CesarVallejo].  
[https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/26706/Salas\\_LTPC.pdf?sequence=1](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/26706/Salas_LTPC.pdf?sequence=1)



Sánchez, C.

(2017). *Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y la Democracia en las Juntas Vecinales*. *Revista Científica Investigación Andina*, 17(2).  
<http://dx.doi.org/10.35306/rev.%20cien.%20univ..v17i2.556>

Sartori Giovanni

(2003) *¿Qué es la democracia?* Taurus Pensamiento, Madrid, 2003.

Schneider, C., De Luca, N., y Dassano, M.

(2018). *Ley de Bosques en Córdoba: El Sentido de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas*. Senado de Argentina.  
<https://www.senado.gob.ar/upload/26385.pdf>

Suito, M., & Ventura, G.

(2008). *Guía de Participación Ciudadana del Perú*. Jurado Nacional de Elecciones.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Guia\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)

Trazengnies, G.

(2014). *El derecho civil: Perspectivas Futuras*. Pontificia Universidad Católica del Perú. [http:// Dialnet.org/EIDerechoCivil-5081176.pdf](http://Dialnet.org/EIDerechoCivil-5081176.pdf)

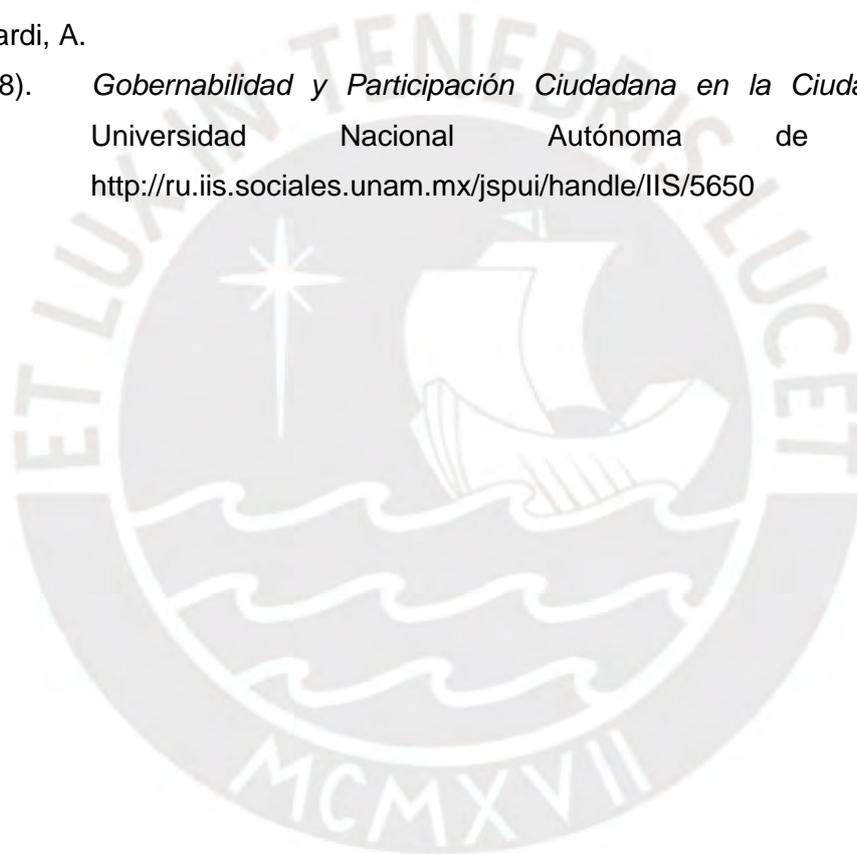
Vallespín, F.

(2000). *El Futuro de la Política*. Taurus.  
<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6269>

Vargas, N., Galván, M.

(2014). *La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas*. UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf+&cd=11&hl=es-419&ct=clnk&gl=ve>

- Vertiz, J., Aparicio, M., Guevara, M., Díaz, J., Pérez, S., Mechano, I.  
(2020). *Participación Ciudadana como Estrategia de Diagnóstico para la Toma de Decisiones para Reducir la Desnutrición Crónica en un Distrito de Lima.* *Eleuthera*, 22(2), 133–146.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v22n2/2011-4532-eleut-22-02-132.pdf>
- WOLA Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos  
(2002) Manual Básico para la Incidencia Política. programa Centramericano de capacitación en Incidencia
- Ziccardi, A.  
(1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital.* Universidad Nacional Autónoma de México.  
<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/5650>



## **ANEXOS**

### **ANEXO N° 1**

#### **GUIA DE PREGUNTAS N° 1 (VERSION FINAL)**

##### **GUÍA DE ENTREVISTA AL PERSONAL ENCARGADO DE LOS FOROS DE LA OPC (OFICINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA)**

Respecto a la Ley 31068 que faculta el retiro de los Fondos Privados de Pensiones en el contexto de la pandemia COVID -19

VARIABLE 1 Y 2 DE LA INVESTIGACION:

-Gestión que realizó la Área de Participación Ciudadana respecto a las opiniones y propuestas plasmadas en el FLV

-Procesamiento de la información de los Foros por la Área de Participación Ciudadana

#### **I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

1. ¿Me podría decir su nombre completo?
2. ¿Cuál es el cargo que desempeña
3. ¿Cuánto tiempo lleva en este cargo?
4. ¿Cuáles son las principales tareas y responsabilidades que tiene?
5. ¿Cuántas personas trabajan en esa Oficina?
6. ¿Cómo se organiza su Oficina, que dependencias existen?
7. ¿Cuáles son las funciones que tienen cada uno de
8. ¿Ha visto algún tipo de cambios en el procedimiento?
9. ¿Tienen alguna forma de difusión, de convocatoria de este FORO? me lo podría comentar por favor

#### **II. PROCESO DE ATENCIÓN: FORO LEGISLATIVO VIRTUAL**

10. Entonces, una vez que ya llegan estos comentarios a través del Foro Virtual, ¿en qué consiste la recepción y revisión de estas opiniones?
11. Estas acciones están definidas en un documento, manual, o algo así?
12. ¿Cuáles son los procedimientos que siguen?
13. Cuando derivan las opiniones o propuestas a las comisiones respectivas ¿Cuál es el procesamiento que siguen?
14. ¿Cómo es La comunicación que existe entre la a Área de Participación Ciudadana y las otras?
15. ¿Ustedes hacen un tipo de supervisión del proceso, Para que se tome en cuenta lo que envían a la comisión *AD-HOC* (De economía)
16. ¿Los ciudadanos pueden hacer algún tipo de seguimiento de sus opiniones?

17. Específicamente en el caso de la Ley N°31068 de retiro de los fondos de pensiones de las AFP. ¿cómo se llevó a cabo la atención de la Comisión a estas opiniones y propuestas del Foro?
18. ¿En qué momento de la discusión de la propuesta de ley recibieron más opiniones?
19. ¿Cuál fue el procedimiento que realizó la Comisión de Economía sobre el informe que hizo llegar la Área de Participación Ciudadana sobre el Foro?
20. ¿Se eliminaron algunos comentarios referentes al retiro de los fondos de pensiones?
21. ¿Hay alguna forma de ver cuales se ven, cuáles se eliminan y cuáles no?
22. Cuénteme específicamente si hay alguna manera de ver el registro
- 23.- ¿Mientras no se hayan archivado la discusión en una legislatura o en dos, los foros siguen abiertos?

### III. EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

24. Me gustaría conocer algunas de sus opiniones respecto al Foro
25. ¿Ud. cree que el Foro Legislativo Virtual es una herramienta eficaz para la participación ciudadana?
30. ¿Cuáles cree que serían las limitaciones que tiene el Foro Legislativo Virtual?
31. ¿UD. cree que es fácil el acceso al FLV?
32. ¿Qué cosas le agregaría para que sirva a la participación ciudadana?
33. ¿Qué cosas le quitaría?
32. ¿Qué otros tipos de recomendaciones, sugerencias tendrías para que se agilice, y para que se puedan comunicar realmente los ciudadanos?
33. ¿Ustedes reciben algún tipo de capacitación?
34. ¿Ud. crees que necesitarían algún tipo de capacitación para mejorar su trabajo con los Foros?
35. ¿Qué tipo de personal o profesional necesitan para trabajar con los Foros ¿?35. ¿Qué recomendarías para que se pueda difundir mejor el Foro?
36. ¿Los congresistas conocen este mecanismo? ¿qué opinan?
37. ¿Cuándo informa sobre los Foros al secretario técnico de la OPC, ¿sabe qué pasa después?
38. Los ciudadanos que opinan ¿saben qué pasó, si se incorporó o su opinión al dictamen?
39. ¿Cómo es la comunicación de ustedes como OPC, después con el ciudadano?
40. ¿Cómo es la relación de la Oficina (APC) , con los técnicos de las comisiones, respecto a las opiniones y propuestas que se recibe en los Foros?
40. ¿Tiene algún caso que me puedas comentar?
41. ¿A quién le corresponde el procesamiento de los Foros?
42. ¿Tienes alguna recomendación más, algo que quieras decir?
43. ¿Cuál es su evaluación sobre los foros virtuales?
44. ¿Qué opinión tiene sobre la opinión de la ciudadanía?

## **GUIA DE PREGUNTAS N° 2 (Versión final)**

GUÍA DE ENTREVISTA A RESPONSABLE DE LA COMISION DE ECONOMIA FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA (FUNCIONARIOS, ASESORES y CONGRESISTA QUE PRESENTÓ EL PROYECTO DE LEY PARA EL RETIRO DE LOS FONDOS DE LA AFP Y FUNCIONARIOS)

VARIABLE 3 Y 4.

-Procedimientos que realizó la Comisión de Economía frente a las opiniones y propuestas ciudadanas que derivó la Área de Participación Ciudadana

-Incorporación de la opinión ciudadana de los Foros por la Comisión de Economía.

<b>PREGUNTAS SEGÚN INDICADORES</b>
<b>I.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</b>
<b>Historia</b>
1. Como congresista o secretaria técnica de la Comisión de Economía ¿Desde cuándo está trabajando sobre los FLV?
2.- ¿Siempre estuvo en esta Comisión?
3.- ¿Dónde trabajó anteriormente?
4.- ¿Que acciones o funciones tuvo en la presente Comisión?
<b>Funciones</b>
5.- ¿Cuál es la <b>dependencia (o temas)</b> en la que trabaja actualmente?
6.- ¿En qué consiste su trabajo?
7.- ¿Cuáles son sus principales tareas y responsabilidades?
8.- ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en el Congreso?
9.- ¿En qué otras áreas del Congreso han trabajado anteriormente?
<b>Oficina/área</b>
10.- <b>Personal:</b> ¿Cuántas otras personas trabajan con Ud. en la Comisión?
11.- ¿cuál es la profesión de las personas que desarrollan estos cargos? (ocupaciones)
12.- <b>Perfil profesional</b> ¿En qué consiste su labor en el congreso?
13.-Desde el tiempo que empezó a trabajar aquí ¿En qué ha cambiado sus <b>funciones</b> ?
14.- ¿Qué <b>cambios</b> se han generado en el tiempo (2019-2020) en el Foro Legislativo Virtual
15.- ¿Qué <b>capacitaciones</b> ha recibido para las funciones que desempeña?
16.- ¿Cuáles han estado relacionadas a la <b>participación ciudadana</b> ?
17.- ¿Qué otras capacitaciones creen que deberían otorgarles?
18.- ¿Cuál es la importancia que tienen las Comisiones <i>Ad Hoc</i> para el debate y dictamen de proyectos de Ley

19.- ¿Cree que la Comisión podría mejorar algunos aspectos? *personal, presupuesto, infraestructura, capacitación, etc.*)

## II.- PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA OPINIÓN CIUDADANA

20.- ¿Quiénes integran o participan en las Comisiones del Congreso

21.- ¿En qué consiste la dinámica de la Comisión de economía?

22.- En la legislatura que discutió la **ley de retiro de las AFP**, ¿quiénes estaban en la Comisión?

23.- ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de discusión del proyecto de ley?

24.- ¿Cuál fue el papel de la participación ciudadana en este proceso?

25.- ¿Cuál es el proceso para incorporar **las opiniones ciudadanas del Foro Legislativo Virtual** en las discusiones de la Comisión?

26.- ¿Qué pasos se siguen para incorporar estas opiniones ciudadanas?

27.- ¿Qué **Oficinas intervienen** en la incorporación de la participación ciudadana?

28.- ¿Cuáles son los principales **canales de comunicación** sobre la participación ciudadana?

29.- ¿Existe algún tipo de **supervisión para incorporar** la participación ciudadana?

30.- ¿Hubo mecanismos para que los ciudadanos hagan seguimiento de sus opiniones en las discusiones de la comisión?

31.- ¿Es necesario incluir estas opiniones en las discusiones legislativa? ¿Por qué?

32.- ¿Qué opina o cómo **calificaría la incorporación de** las opiniones ciudadanas del Foro en la discusión de esta comisión?

33.- ¿Qué tanto peso tuvo estas opiniones ciudadanas para el dictamen final?

## III: EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

34.- ¿Considera que el FLV Foro Legislativo Virtual es una **herramienta eficaz** para la participación ciudadana?

35.- ¿Qué factores cree que limitan su eficacia?

36.- ¿Qué factores podrían mejorarla?

37.- ¿Cuáles cree que son los momentos o acciones básicas para que el Foro Legislativo Virtual pueda funcionar como una herramienta eficaz de participación ciudadana?

38.- ¿Cuáles son las Oficinas o profesionales clave para que el Foro Legislativo Virtual pueda funcionar como una herramienta eficaz?

39.- ¿Qué le parece la **comunicación entre estas Oficinas** para manejar el tema del Foro?

40.- ¿Cuáles son los principales obstáculos en la comunicación entre las Oficinas?

41.- ¿Qué aspectos se podrían mejorar?

42.- ¿De qué manera la Comisión contribuye a reforzar la eficacia del Foro Legislativo en relación a la participación ciudadana?

43. A partir de su experiencia en la Comisión de economía, comparta algunas **recomendaciones o sugerencias** creativas para mejorar el foro legislativo virtual.

44.- ¿Tiene algún comentario o pregunta adicional que agregar?

*Muchas gracias.*

### **GUIA DE PREGUNTAS N° 3**

GUÍA DE PREGUNTAS PARA LA ENTREVISTA A LOS CIUDADANOS QUE INTERVINIERON EN EL FORO LEGISLATIVO VIRTUAL REFERENTE AL RETIRO DE LOS FONDOS DE PENSIONES DE LAS AFP.

VARIABLE 5.

Autopercepción de los ciudadanos que intervienen en el FLV sobre la utilidad de su participación.

#### **PREGUNTAS SEGÚN INDICADORES**

##### **I.- EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN PREVIA**

- 1.-Cuál es su nombre?, no tiene que decir apellidos
- 2.- ¿Ha participado en alguna organización o agrupación social alguna vez?
- 3.- ¿Cree que la participación ciudadana es importante en la vida política del país?
- 4.- ¿Por qué?
- 5.- ¿Cuáles cree que son las ventajas que trae el FLV?
- 6.- ¿Cuáles son las limitaciones que tiene el FLV?
- 7.-Desde su experiencia, ¿Cómo ha sido la participación ciudadana en la vida política?
- 8.- ¿Qué mecanismos de participación ciudadana son los más efectivos? ¿por qué?

##### **II.- EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN**

- 9.- ¿por qué decidió participar en la discusión pública sobre el proyecto de ley de AFP?
- 10.- ¿Su participación fue a título personal?, ¿o por alguna organización?
- 11.- ¿Qué canales encontró para su participación como ciudadano en el debate público?
- 12.- ¿**Cómo se enteró** de la existencia del Foro Legislativo Virtual?
- 13.- ¿Había usado el Foro anteriormente sobre otros temas de discusión?
- 14.- ¿Cómo es la difusión que hace el Congreso sobre los FLV?
- 15.- ¿Cómo fue su **experiencia usando** la herramienta virtual del Foro?
- 16.- ¿Qué opina la página web del congreso?
- 17.- ¿Le parece fácil de encontrar y participar en el Foro legislativo Virtual?
- 18.- ¿Las instrucciones de uso son claras?
- 19.- ¿Tuvo complicaciones al usarlo?
- 20.- ¿Les informan sobre los **procedimientos a seguir luego de ingresadas las opiniones**?
- 21.- ¿Le parecen adecuados?
- 22.- ¿Qué mejoras podría haber?

23.- ¿Hubo **comunicación posterior** del Congreso con usted luego que participó del Foro?

24.- ¿En qué consistió esta comunicación?

25.- ¿Le pareció adecuada?

26.- Luego que participó en el foro virtual lo invitaron a una **posterior participación** en la discusión del proyecto?

27.- ¿Cuáles serían las siguientes acciones que se debería seguir luego de participar en los FLV?

28.- ¿Luego de participar en el Foro, usted hizo un **seguimiento posterior** de la discusión de la ley en la comisión y el pleno?

29.- De qué forma siguió participando respecto a la ley de retiro de los fondos de las AFP ¿A través de qué canales?

30.- ¿Qué le pareció la recepción y utilidad de sus opiniones y propuestas en el Foro?

31.- ¿Sabe si existe alguna entidad que **supervisa** el proceso? ¿Cree que es necesaria?

### III.- VALORACIÓN Y SUGERENCIAS DE MEJORA

32.- ¿Cuál es la importancia que tiene la participación ciudadana en la discusión sobre proyectos de ley?

33.- ¿Qué opina sobre los mecanismos de participación ciudadana implementados desde el Congreso?

34.- ¿Qué mejoras plantearía sobre estos?

35.- ¿Cómo fue la **participación de los congresistas** en la discusión del proyecto de ley mencionado?

36.- ¿Cree que las opiniones ciudadanas fueron consideradas en esa discusión? ¿En qué casos?

37.- ¿Cuáles son los principales obstáculos o facilitadores para una adecuada incorporación de la participación ciudadana en estos debates?

38.- ¿Qué opina sobre el Foro Legislativo Virtual como **mecanismo** de participación ciudadana?

39.- ¿Le parece adecuado? ¿Suficiente?

40.- ¿Cree que podría complementarse o reemplazarse con algunos mecanismos adicionales?

41.- ¿Qué mejoras se le puede hacer al FLV

42.- ¿Cuáles cree que son los momentos y actores clave para un funcionamiento eficaz de los FLV?







#### COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Decreto recado en los Proyectos de Ley 4860/2020-CR, 5013/2020-CR, 6960/2020-CR, 6763/2020-CR, 7085/2020-CR, 7115/2020-CR, 7233/2020-CR, 7270/2020-CR y 7347/2020-CR que otorga la Ley que faculta a los Afiliados al sistema privado de pensiones de retiro de sus fondos.

8. El Proyecto de Ley 7270/2020-CR, por el que se propone una ley que faculta el retiro extraordinario de fondos de los afiliados de las AFP para afrontar las consecuencias de la pandemia covid-19 durante el año 2021; presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista Anthony Renson Novoa Cruzado.
9. El proyecto de Ley 7347/2020-CR, por el que propone una ley que establece la libre disposición de los fondos del sistema privado de pensiones, para la mejora de la economía familiar de sus afiliados, ante la COVID-19; presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista Leonardo Inga Sales.

Los Proyectos de Ley señalados proponen el retiro de fondos del sistema privado de pensiones, razón por la cual al tratar la misma temática corresponde su acumulación.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en su Trigésima Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 17 de marzo de 2021 en la Sala Virtual, procedió a aprobar por UNANIMIDAD de los congresistas presentes, con el voto aprobatorio de los congresistas Anthony Novoa Cruzado, Ricardo Burga Chuquipiondo, Juan Carlos Oyola Rodríguez, Fernando Meléndez Celis, María Teresa Céspedes Cárdenas, Juan de Dios Huamán Champí, Cecilia García Rodríguez, Javier Mendoza Marquina, Yván Quiupe Apaza y Guillermo Alaga Pajares.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El Proyecto de Ley 6500/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 20 de octubre del 2020, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 22 de octubre del mismo año como primera comisión dictaminadora.
2. El Proyecto de Ley 6631/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 09 de noviembre del 2020, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 11 de noviembre del mismo año como primera comisión dictaminadora.
3. El Proyecto de Ley 6693/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 27 de noviembre del 2020, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 01 de diciembre del mismo año como primera comisión dictaminadora.
4. El Proyecto de Ley 6763/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 10 de diciembre del 2020, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 11 de diciembre del mismo año como primera comisión dictaminadora.
5. El Proyecto de Ley 7085/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 10 de febrero del 2021, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e



#### COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Trámites recibidos en el Proyecto de Ley 8500/2020-CR, 8310/2020-CR, 8180/2020-CR, 8780/2020-CR, 7085/2020-CR, 7111/2020-CR, 7223/2020-CR, 7200/2020-CR y 7347/2020-CR que propone la Ley que Autoriza a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos.

Inteligencia Financiera el día 15 de febrero del mismo año como primera comisión dictaminadora.

6. El Proyecto de Ley 7111/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 11 de febrero del 2021, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 15 de febrero del mismo año como primera comisión dictaminadora.
7. El Proyecto de Ley 7223/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 26 de febrero del 2021, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 03 de marzo del mismo año como primera comisión dictaminadora.
8. El Proyecto de Ley 7270/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 04 de marzo del 2021, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 08 de marzo del mismo año como primera comisión dictaminadora.
9. El Proyecto de Ley 7347/2020-CR ingresó a la Oficina de Trámite Documentario el 16 de marzo del 2021, y remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el día 17 de marzo del mismo año como primera comisión dictaminadora.

## II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

1. El Proyecto de Ley 8500/2020-CR, tiene por objeto permitir en forma excepcional el retiro voluntario del 100% (cien por ciento) de los fondos disponibles en las cuentas de capitalización individual de los cotizantes, a favor de los afiliados que se encuentre en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia del cese, despido o suspensión perfecta de labores dentro del sector público o privado, asimismo los adultos mayores, personas con discapacidad, enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave, así como los afiliados que se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema, empadronadas por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), con el fin de mitigar los efectos sociales y económicos derivados del estado de emergencia sanitaria decretado a causa de la pandemia de la COVID-19.

LEY "LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO DEL 100% DE LOS FONDOS DISPONIBLES EN LAS CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL A FAVOR DE LOS AFILIADOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA POR CESE, DESPIDO O SUSPENSIÓN PERFECTA DE LABORES; ASÍ COMO LOS ADULTOS MAYORES, PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ENFERMEDAD EN ESTADO GRAVE O TERMINAL O SUFRAN ACCIDENTE GRAVE, ASÍ COMO LOS AFILIADOS QUE SE ENCUENTREN EN CONDICIONES DE POBREZA O POBREZA EXTREMA, EMPADRONADAS POR EL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES"

### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto permitir en forma excepcional el retiro voluntario del 100% (cien por ciento) de los fondos disponibles en las cuentas de capitalización individual de los cotizantes, a favor de los afiliados que se encuentre



**PRIMERA.- LEY DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS Y PROMOCIÓN PRODUCTIVA**

Disposiciones recabadas en los Proyectos de Ley 00001020-CR, 88410020-CR, 66002020-CR, 87004020-CR, 10962020-CR, 71110020-CR, 72352020-CR, 72700020-CR y 73470020-CR que integran la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el VOTO en sus retiros.

en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia del cese, despido o suspensión perfecta de labores dentro del sector público o privado; asimismo los adultos mayores, personas con discapacidad, enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave, así como los afiliados que se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema, empadronadas por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), con el fin de mitigar los efectos sociales y económicos derivados del estado de emergencia sanitaria decretado a causa de la pandemia de la COVID-19.

**Artículo 2.- Autorización de retiro voluntario**

El afiliado del Sistema Privado de Pensiones que a la fecha cuente en su cuenta de capitalización individual fondos de aportes con fines previsionales o no previsionales y se encuentre en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia del cese, despido o suspensión perfecta de labores dentro del sector público o privado, asimismo los adultos mayores, personas con discapacidad, enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave, así como los afiliados que se encuentran en condiciones de pobreza o pobreza extrema, empadronados por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), podrá solicitar dentro de los 365 (trescientos sesenta y cinco) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, la entrega del 100% del total del fondo disponible, en las armadas que considere necesarias.

Los fondos a retirarse no están afectos a comisiones o descuento alguno por parte de las administradoras de fondos de pensiones. Asimismo, los fondos retirados tendrán naturaleza intangible y no podrán ser objeto de descuento, retención, compensación legal o contractual, embargo o cualquier forma de afectación judicial o administrativa.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA: Reglamentación**

En el plazo de 30 (treinta) días naturales, contados a partir de la publicación de la presente Ley, las entidades competentes deberán dictar las normas reglamentarias y complementarias para adecuar el marco normativo conforme a lo dispuesto en la presente Ley, además de las normas que sean requeridas para el cumplimiento de los objetivos y fines a que se refiere la presente Ley.

**SEGUNDA: Norma derogatoria y vigencia de la Ley**

Deróguense o déjese sin efecto, según corresponda, las normas legales que se opongan a la presente Ley, la misma que entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

2. El Proyecto de Ley 8631/2020-CR, tiene por objeto salvaguardar al afiliado del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, dictando disposiciones para el retiro de fondos de las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), tanto para los que dejaron de aportar, así como para los que vienen aportando al sistema, además de otorgar mejores condiciones para preservar los mismos, eliminando la comisión por saldo.

Se autoriza además a los afiliados y a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mediante la libre desafiliación del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, el traslado de los fondos acumulados en sus Cuentas





COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA

Declaran válidas las Provisas de Ley 1600200-CR, 16210020-CR, 16030020-CR, 17030020-CR, 70200020-CR, 71110020-CR, 72330020-CR, 73700020-CR y 74700020-CR que propone la Ley que habilita las acciones al último mes del mes de noviembre de cada año.

anterior, previa solicitud del afiliado.

- 3.2. La entrega de los fondos previstos en el numeral 2.2 y 2.3 del artículo 2, se realiza hasta por una (1) UIT cada treinta (30) días calendario, realizándose el primer desembolso a los treinta (30) días calendario de presentada la solicitud ante la Administradora Privada de Fondos de Pensiones (AFP) a la que pertenezca el afiliado.

En caso el afiliado desee dejar de retirar los fondos de su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), podrá solicitarlo a la Administradora Privada de Fondos de Pensiones (AFP), diez (10) días calendario previa al desembolso.

Artículo 4. De la solicitud

La solicitud para el retiro de los fondos se presenta de manera remota, virtual o presencial, ante la Administradora Privada de Fondos de Pensiones (AFP) a la que pertenezca el afiliado dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario de publicada la presente norma.

Artículo 5. De la preservación de los fondos

A fin de preservar los fondos existentes en la cuenta individual de capitalización, el afiliado podrá al momento de presentar la solicitud de retiro, pasar al "Fondo 0". El cambio se efectuará en un plazo no mayor a siete (7) días calendario.

Artículo 6. De la intangibilidad de los fondos

El retiro de los fondos a que se refiere la presente ley mantienen la condición de intangibles, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, o cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa.

El carácter intangible no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo del treinta por ciento (30%) de lo retirado.

Artículo 7. Del procedimiento operativo

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones determina el procedimiento operativo para el cumplimiento de la presente norma, en un plazo que no excederá de 7 (siete) días calendario de publicada la ley, bajo responsabilidad de su titular.

Artículo 8. Modificación del artículo 24 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF

Modifícase el artículo 24 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF, eliminando la comisión por saldo, en los siguientes términos:

"Retribución de las AFP

Artículo 24.- Los AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución establecida libremente dentro de los márgenes a publicados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Por el aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del artículo 30 de la presente Ley, una comisión porcentual calculada sobre la remuneración asegurable del afiliado. La retribución debe ser aplicada



COMISIONADO DE SUPERVISIÓN Y FOMENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

Decreto emitido en los Proyectos de Ley 02332020-CR, 02752020-CR, 06920202-CR, 07030200-CR, 70850201-CR, 71110200-CR, 72030200-CR, 77000200-CR y 88470200-CR que modifica la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el título de sus fondos.

por la AFP por igual a todos sus afiliados. Sin embargo, cada AFP podrá ofrecer planes de descuento en las retribuciones de los afiliados en función al tiempo de permanencia o regularidad de cotización en la AFP. La Superintendencia dictará las normas reglamentarias sobre la materia.

- b) Por los aportes voluntarios, una comisión porcentual calculada sobre los referidos aportes voluntarios, en el caso de retiro de los mismos.

**Artículo 9.- Libre desafiliación del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y traspaso a cuentas previsionales en el Sistema Financiero**

Los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones podrán desafiliarse de este, trasladando o los fondos acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), a cuentas previsionales en el Sistema Financiero (SE); para tal efecto se autoriza a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a realizar el traslado de manera directa.

Las características de las cuentas previsionales son establecidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, manteniendo su intangibilidad y libre disposición al cumplir los años necesarios para acceder bajo cualquier modalidad de jubilación u otro beneficio que se encuentre previsto en el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

**Artículo 10.- Modificación del numeral 2 del artículo 221, de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros**

Modifícase el numeral 2 del artículo 221, de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en los siguientes términos:

**\*Artículo 221 - OPERACIONES Y SERVICIOS.**

Las empresas podrán realizar las siguientes operaciones y servicios, de acuerdo a lo dispuesto por el capítulo I del título IV de esta sección segunda:  
2. Recibir depósitos a plazo, de ahorros y previsionales, así como en custodia;

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**PRIMERA. - Características de las Cuentas Previsionales en el Sistema Financiero**

Las cuentas previsionales autorizadas a las entidades del Sistema Financiero, son cuentas de depósito de largo plazo, por lo cual se pagan intereses y están libres de comisiones, son intangibles e inembargables y están cubiertos por el Fondo Seguro de Depósitos hasta por el cien por ciento (100%) de su monto.

**SEGUNDA. - Reglamento**

El Poder Ejecutivo reglamentará lo previsto en los artículos 8, 9 y 10, así como en la Primera Disposición Complementaria dentro de los noventa (90) días calendario de la entrada en vigencia de la presente norma.

**TERCERA. - Derogatoria**

Deróguense o déjense sin efecto, según corresponda, las disposiciones que se opongan a la presente Ley.



- 8. El Proyecto de Ley 6693/2020-CR, tiene por objeto autorizar a todo afiliado al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones a retirar de manera facultativa hasta diez (10) unidades impositivas tributarias (UIT) para proteger la salud y aliviar la economía familiar golpeada por la crisis económica generada por el brote del COVID-19.

**LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO DE APORTES DE HASTA 10 UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS DE LAS AFP**

**Artículo 1. Objeto de la iniciativa**

La presente ley tiene por objeto autorizar a todo afiliado al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones a retirar de manera facultativa hasta diez (10) unidades impositivas tributarias (UIT) para proteger la salud y aliviar la economía familiar golpeada por la crisis económica generada por el brote del COVID19.

**Artículo 2. Retiro facultativo de fondos**

Autorízase que todo afiliado al Sistema Privado de Pensiones de forma facultativa y sin distinción pueda retirar hasta 10 UIT (Diez Unidades Impositivas Tributarias) del total de su cuenta individual de capitalización (CIC). Los afiliados podrán presentar su solicitud por única vez dentro de los 180 días calendario posteriores a la vigencia del procedimiento operativo publicado por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

**Artículo 3. Procedimiento**

El retiro del fondo autorizado por la presente Ley se abonará hasta cinco (5) UIT (Cinco Unidades Impositivas Tributarias) a los sesenta (60) días calendario de presentada la solicitud ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado. El resto se entregará a los sesenta (60) posteriores de la primera entrega.

**Artículo 4. De la Intangibilidad.**

El retiro de los fondos a que se refiere la presente Ley mantiene la condición de intangible, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa, sin distinción de la cuenta en la que haya sido depositados. Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

**PRIMERA. Procedimiento Operativo**

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones determina el procedimiento operativo para el cumplimiento de la presente Ley, en un plazo de diez (10) días calendario de publicada la Ley, bajo responsabilidad de su titular.

- 9. El Proyecto de Ley 6763/2020-CR, tiene por objeto el retiro facultativo de hasta 2 Unidades impositivas Tributarias sus fondos acumulados en cuenta individual de los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones.





MINISTERIO DE ECONOMÍA, FINANZAS E INTELIGENCIA  
FINANCIERA

Decreto expedido en los Proyectos de Ley 6602/2020-CR, 6651/2020-CR, 6662/2020-CR, 6700/2020-CR, 7085/2020-CR, 7115/2020-CR, 7228/2020-CR, 7210/2020-CR y 7447/2020-CR que promueve la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos.

**LEY QUE PROMUEVE EL RETIRO FACULTATIVO DE 2UIT DE LOS AFILIADOS  
ACTIVOS DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto el retiro facultativo de hasta 2 Unidades Impositivas Tributarias sus fondos acumulados en cuenta individual de los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones.

**Artículo 2.- Alcance**

Autorízase que los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, de forma voluntaria y extraordinaria, puedan retirar hasta el 2 UIT (dos unidades impositivas tributarias) del total de sus fondos acumulados en su cuenta individual de capitalización.

**Artículo 3.- De la entrega de los fondos**

La entrega de los fondos se efectuará de la siguiente manera:

- a) 50% (cincuenta por ciento), en un plazo máximo de 30 días calendario después de presentada la solicitud ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado.
- b) 50% (cincuenta por ciento), a los 30 días calendario computados a partir del primer desembolso, a que se refiere el literal anterior.

**Artículo 4.- Solicitud del retiro de los fondos**

La solicitud para el retiro del dinero a que se refiere la presente ley se presentará, ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado, de manera remota, virtual o presencial.

**Artículo 5.- Preservación de los fondos**

Con la finalidad de proteger los fondos de los afiliados del riesgo especulativo, los Afiliados del Sistema Privado de Pensiones que tienen su cuenta de capitalización individual en el fondo uno (1), dos (2) o tres (3) pasarán automáticamente al fondo cero (0) para realizar el retiro del cien (100) por ciento de sus fondos acumulados.

**Artículo 6.- Intangibilidad de los aportes**

El retiro de los fondos a que se refiere la presente Ley mantiene la condición de intangibles, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa.

Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias.

- 5 El Proyecto de Ley 7085/2020-CR, tiene por objeto autorizar de manera extraordinaria a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, que no fueron beneficiados de los alcances de la Ley 31058, Ley que faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19, a retirar de manera facultativa hasta dos (2) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de sus fondos acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización.



**Comisión de Economía, Banca, Seguros y AFP's**  
**QUINTA**

Trabaja decido en los Proyectos de Ley 6600/2020-CR, 6631/2020-CR, 6642/2020-CR, 6760/2020-CR, 6980/2020-CR, 7111/2020-CR, 7000/2020-CR, 7000/2020-CR, 7000/2020-CR y 7440/2020-CR que propone la Ley que faculta a los efectos del sistema privado de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19.

### III. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú
2. Decreto de Urgencia N° 034-2020: "Decreto de Urgencia que establece el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el Sistema Privado de Pensiones como medida para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio y otras medidas"
3. Decreto de Urgencia N° 036-2020 "Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas"
4. Ley N° 31017 "Ley que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020"
5. Ley N° 31068 "Ley que faculta el retiro de los Fondos Privados de Pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19"

### IV. OPINIONES

#### Opiniones Solicitadas

1. Mediante el Oficio N°230-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, Oficio N°231-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, 232 de fecha 26 de octubre del presente, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas, al Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's, sobre el proyecto de Ley 6500/2020-CR.
2. Mediante el Oficio N°337-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas con Oficio 336-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR al Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's y Oficio 339-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR al Banco Central de Reserva de fecha 25 de febrero de 2021, sobre los Proyectos de Ley 6693/2020-CR, Proyecto de Ley 6763-2020-CR, y Proyectos de Ley 7111/2020-CR.
3. Mediante Oficio N°252-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, de fecha 20 de noviembre de 2020, se solicitó opinión al Ministerio de Economía, con Oficio N°253-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR al Banco Central de Reserva, N°254-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, sobre los proyectos de ley 6631/2020-CR.
4. Mediante Oficio N°328-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, de fecha 19 de febrero de 2021, se solicitó opinión al Ministerio de Economía, con Oficio N°328-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's, sobre el proyecto de ley 7085/2020-CR.

#### Opiniones Recibidas

1. **Banco Central de Reserva del Perú**  
Mediante exposición formal de parte de funcionarios del Banco Central de Reserva sobre opinión de los proyectos de ley 6693/2020-CR, 6763/2020-CR y 7111/2020-



#### COMISIÓN DE ECONOMÍA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Debates realizados en los Proyectos de Ley 6693/2020-CR, 6763/2020-CR, 6763/2020-CR, 6763/2020-CR, 7055/2020-CR, 7111/2020-CR, 7223/2020-CR, 7270/2020-CR y 7347/2020-CR que propone la Ley que modifica el sistema nacional de pensiones al retiro de los bancos.

CR el día 03 de marzo de 2021, en la sesión ordinaria de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, indicaron que:

- El sistema de pensiones en nuestro país requiere una reforma integral.
- La mayoría de peruanos no tiene derecho a una pensión de jubilación, lo que refleja la alta informalidad del mercado laboral.
- El proceso demográfico hace necesario elevar el ahorro previsional.
- Las propuestas legislativas de retiro de fondo de pensiones van en el sentido contrario a mejorar el sistema.
- Medida No Focalizada: Según la ENAHO, a inicios de la pandemia, solo un porcentaje pequeño de la Población Económicamente Activa en los deciles más bajos de ingresos se encontraba afiliado a alguna AFP. Una medida más focalizada para ayudar a los segmentos de la población más afectada ha sido el bono universal.
- Las medidas dictadas en el 2020 de retiro extraordinario de fondos de la carrera administrada de las AFP tuvieron un impacto de alrededor de S/ 32,9 mil millones.
- Nuevas medidas tendrían menor efectividad. Se estima que alrededor del 45 por ciento de afiliados al Sistema Privado de Pensiones (3,6 millones de ciudadanos) ya no cuentan con saldo de ahorros previsionales.
- 2,9 millones de afiliados han solicitado el retiro de hasta S/ 2.000 de acuerdo a DU 034-2020 y DU 038-2020.
- 3,9 millones de afiliados han solicitado retirar el 25% de acuerdo a la Ley 31017.
- 1,3 millones de afiliados han solicitado retirar hasta 4 UIT de acuerdo a la Ley 31068.

En conclusión, el BCR no está de acuerdo con este tipo de medidas que afectan al sistema previsional de pensiones y la economía en general.

#### 1. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Mediante exposición formal de parte de funcionarios de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP sobre opinión de los proyectos de ley 6693/2020-CR, 6763/2020-CR y 7111/2020-CR el día 03 de marzo de 2021, en la sesión ordinaria de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, indicaron que:

Los impactos del retiro de fondos de pensiones serían:

- A corto plazo, dejan sin aportes al afiliado, en particular a quienes tienen acceso al Régimen de Jubilación Anticipada por Desempleo, con el riesgo de dejarlos sin la protección de salud.
- A mediano plazo, aumentará el número de afiliados con bajos saldos, con riesgo de pobreza en la vejez.
- A largo plazo, el principal impacto será una disminución en el monto de las pensiones futuras, y agravar el gran problema del sistema de pensiones: la cobertura previsional.
- En el corto plazo, más de 305 mil afiliados con derecho jubilación se perjudicarían si se les permite retirarse.
- Y además podrían quedarse sin la protección de salud, que brinda una jubilación



#### COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Estáremos recibiendo los Proyectos de Ley 6653/2020-CR, 6763/2020-CR, 7111/2020-CR, 6763/2020-CR, 7095/2020-CR, 7111/2020-CR, 7232/2020-CR, 7275/2020-CR y 7347/2020-CR que proponen la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos.

- A mediano plazo, los afiliados podrían llegar a la vejez sin ahorro jubilatorio o deberán postergar la edad de jubilación

En conclusión, manifiestan que es innecesario aprobar este tipo de proyectos porque mediante Decretos de Urgencias y Leyes se ha venido entregando el fondo de pensiones

- Aún se encuentra en proceso el retiro extraordinario de la Ley 31068.
- Es dañino porque reduce el número de peruanos que tendrán una pensión de jubilación y disminuye las pensiones de muchos otros, exponiendo a peruanos a la pobreza en la vejez.
- Presión por programas no contributivos generando mayor carga fiscal.
- Opinión MEF y BCRP es esencial para medir el impacto macroeconómico del retiro adicional del fondo de pensiones.

### 3. Asociación de AFP

Mediante exposición formal de parte de representantes de la Asociación de AFP sobre opinión de los proyectos de ley 6653/2020-CR, 6763/2020-CR y 7111/2020-CR el día 03 de marzo de 2021, en la sesión ordinaria de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, indicaron que, según FIAP (2020) las siguientes son consecuencias de los retiros, que debilitan a los sistemas de pensiones:

- Creación de un grupo de afiliados sin protección para pensión.
- Mayor desigualdad y menores pensiones futuras, en un contexto de mayor longevidad.
- Más dependencia de pensiones no contributivas y subsidios estatales.
- Cambios en los portafolios de los fondos de pensiones para llevar a cabo retiros, consecuencia en el rendimiento de largo plazo de todos los afiliados: Menor rentabilidad
- Generación de desincentivos para la cotización.
- Vulnerabilidad del sistema a propuestas de nuevos retiros: el sistema AFP queda expuesto a nuevos retiros ya sea por COVID-19 u otras contingencias.
- Desnaturalización de su objetivo.

Según el BCRP (2020), los retiros repetitivos en Perú harán que tasas de interés sean más volátiles, afectando a todo el mercado financiero. Asimismo, estos han hecho que exista un menor ahorro interno, lo que impacta en volúmenes de inversión, que son fuente de crecimiento económico de largo plazo, y por tanto de creación de empleo y bienestar en la economía.

### 4. Ministerio de Economía y Finanzas

- a) Mediante Oficio N°157-2021-EF/10.01, de fecha 04 de marzo del presente, el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre el proyecto de ley 6763/2020-CR, indicó que como resultado de los retiros autorizados en normas anteriores, se han retirado en total S/ 24,300 millones de los fondos de pensiones (3.2% del



COMISIÓN DE ECONOMÍA, FIANZAS E INFLUENCIA FINANCIERA

Dictamen emitido en los Proyectos de Ley 6006/2020-CR, 6031/2020-CR, 6060/2020-CR, 6790/2020-CR, 7085/2020-CR, 7111/2020-CR, 7232/2020-CR, 7270/2020-CR y 7344/2020-CR que consistió la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el 60% de sus fondos.

PBI), de los cuales un total de 3,7 millones de afiliados optó por retirar un monto total de \$/ 19,247 millones con la medida autorizada por el Congreso.

Respecto a la última medida aprobada por el Congreso, con la ley 31068 se prevé que generará una salida de \$/ 11,062 millones del fondo de pensiones y alcanzaría a 1.08 millones de afiliados del SPP, escenario que agrava los casos donde el retiro se realiza en edades tempranas, toda vez que anula la posibilidad de acumular rentabilidad a través del tiempo.

De lo antes expuesto, puede colegirse que el retiro de fondos, genera efectos negativos a largo plazo para los afiliados, exponiéndolos a caer en pobreza en la vejez y a requerir del apoyo de programas sociales.

Las medidas de retiro de fondos implementadas, han generado que 2,1 millones de afiliados tengan cuentas previsionales en cero (\$/ 0.00), además de afectar a los afiliados actuales dado que estos retiros comprometen principalmente las posiciones o las inversiones locales que se encuentran aproximadamente un 18% de los fondos en instrumentos del Gobierno Central, al ser este retiro un cierre de posiciones afectando al valor de mercado y perjudicando a la rentabilidad de los fondos y al costo de endeudamiento del Estado.

- b) Mediante el Oficio N° 171-2021-EF/10.01 de fecha 8 de marzo del 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el proyecto de ley N° 6631, que propone en el artículo 2 el retiro facultativo de fondos en el SPP siempre que cumplan los siguientes supuestos: i) afiliados que no registren aportaciones ni retenciones por más de doce (12) meses consecutivos podrán retirar hasta el cien (100%) de sus fondos; ii) afiliados que registren aportaciones o retenciones, al momento de la solicitud, podrán retirar hasta una (01) UIT de sus fondos; iii) afiliados que no registren aportaciones ni retenciones dentro de alguno de los doce (12) últimos meses, podrán retirar hasta dos (2) UIT de sus fondos. En tanto que los artículos 3 y 4, plantean el procedimiento para la entrega de los fondos y el plazo de atención de las solicitudes, respectivamente; emite su opinión desfavorable a este proyecto de ley y concluye lo siguiente:
- Las medidas orientadas a permitir el retiro de los fondos de pensiones desnaturalizan el objetivo del ahorro previsional vulnerando de esta manera el derecho constitucionalmente protegido a una pensión, se elimina el acceso a una pensión futura del afiliado a la edad de jubilación o a una prestación por sobrevivencia en caso de muerte del titular del derecho.
  - El no registrar aportes, no determina que los afiliados se encuentren en desempleo, puede tratarse de afiliados que actualmente laboran independiente o de manera informal y que podrían retirar sus fondos de pensiones afiliados menores a 50 años que podrían reincorporarse al mercado laboral formal.



#### COMISIONES DE ENVIADO, SALVO FAVORABLE O INDEFERENCIA FOLIO 0001

Datos recibidos en la Presidencia de los 00010700-CR, 00310705-CR, 00020700-CR, 07030000-CR, 08030000-CR, 71110205-CR, 72230205-CR, 72700205-CR y 70470705-CR que presenten el y que resulte a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos.

De tal manera que, conforme a información de la SBS, habría al mes de agosto del 2020, 2,985,179 afiliados que cotizaron aportes a sus administradoras privadas de fondos de pensiones, por ello, fueron excluidos automáticamente de los alcances de la norma (Ley 31068), por lo tanto no pudieron acceder a sus fondos de pensiones, claro está, salvo que algunos de ellos, hayan dejado de aportar al mes de octubre del 2020, o padezcan de una enfermedad oncológica, entrando así a los supuestos especiales que permitieron el retiro facultativo de fondos.

Dicha medida se ha tomado en desigual para los cerca de 2,985,179 afiliados a quienes no se les ha dado la oportunidad de elegir de retirar, o no, parte de sus fondos previsionales en el marco de la pandemia del COVID -19, por lo que debe legislarse por igualdad para dicho sector de la población.

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en su boletín estadístico virtual, ha informado que se han desembolsado, entre modalidades de jubilación "especiales" y otros retiros, la suma de 55,135 millones de soles, siendo que los retiros generados por la pandemia ya sea por autorización del Poder Ejecutivo mediante Decretos de Urgencia (034/2020 y 038/2020), como por el Congreso de la República via ley (31017) ascienden a una suma superior de 24 mil millones.

Se estima que de los 7.7 millones de afiliados, son 2.1 millones los que mantienen su cuenta individual en S/ 0.0 (producto de los retiros autorizados por los DU 034/ 036 y de la Ley 31017) y que por los alcances de la Ley 31068, Ley que faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19, se estima, sean otros 1.6 millones de afiliados que se sumarían a dicha cifra.

Lamentablemente la pandemia del COVID -19, no ha concluido y las restricciones de tránsito, de aforo, y de otras libertades, siguen perjudicando la economía de muchas familias, la que al parecer en el corto tiempo no va a desaparecer, -producto entre otras, de la falta de vacunas-. Así mismo, según lo anunciado por las autoridades sanitarias en el Perú nos encontramos en la "segunda ola" pero hay países como, España, que estarían en una "tercera ola" motivo por el cual, el Estado en su conjunto debiera tomar medidas no solo sanitarias sino también económicas.

#### 1. Situación del mercado laboral

De acuerdo al Informe Técnico de INEI sobre la situación del empleo en Lima Metropolitana, los ingresos de la población han caído en 12.4% en el último trimestre de 2020 con respecto al último trimestre de 2019. En términos absolutos, esto significó un decremento de S/. 222.2, como se muestra en el siguiente cuadro:



**COMISSIONE DI ECONOMIA, BANCHE, FINANZE E INTERMEDIESE FINANZIARIE**

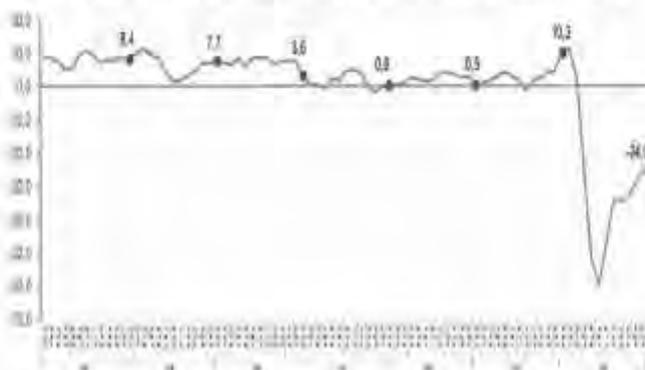
Decreto recado in iis Progetti de Ley 65550020-CR, 66312020-CR, 66912020-CR, 67632020-CR, 70862020-CR, 71113020-CR, 72232020-CR, 72702020-CR y 73472020-CR que propone la Ley que afecta a los salarios al sistema privado de pensiones al ritmo de sus costos.

Sexo/ Grupos de edad	Nov-Dic 2019- Ene 2020	Nov-Dic 2020- Ene 2021	Variación	
			Absoluta (Dólares)	Porcentual (%)
<b>Total</b>	1 798,2	1 576,0	-222,2	-12,4
<b>Sexo</b>				
Hombre	1 047,0	1 790,0	296,7	14,5
Mujer	1 495,9	1 347,1	-148,8	-10,0
<b>Grupos de edad</b>				
De 14 a 24 años	1 091,7	1 040,5	-51,2	-4,7
De 25 a 44 años	1 685,6	1 664,7	-20,9	-1,3
De 45 y más años	1 020,9	1 037,8	16,9	1,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

La variación de la masa salarial según trimestres móviles llegó a caer en 60%, nivelándose a finales del trimestre en un descenso de 24,9%. Se considera que la masa salarial es la suma de las remuneraciones acumuladas de los trabajadores dependientes e independientes en su actividad principal y/o secundaria en los últimos 3 meses.

Si el decrecimiento de los ingresos de la población se dio en esas proporciones, podría explicarse que se debe solo al desempleo si los niveles de empleo hubieran caído en los mismos niveles. Podría inferirse también, que si los niveles de masa salarial hubieran decrecido en una forma más acentuada que el crecimiento del empleo, se ha tenido una pérdida de empleos de alto valor remunerativo en el mercado laboral.



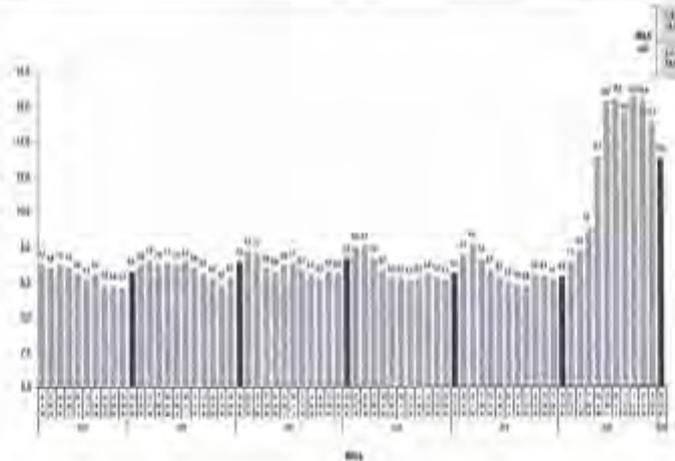
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

Esto se explica por los altos niveles de desempleo, donde se puede apreciar un crecimiento de cerca del 80%, ya que en el trimestre de febrero-marzo-abril del 2020, se tenía un incremento de la tasa de desempleo de 9%, mientras que, en el trimestre de julio-agosto-setiembre del mismo año desempleo se incrementó en 16,5%.



#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA - CÁMARA DE REPRESENTANTES

Textos revisados en los Proyectos de Ley 5500/2020-CR, 6015/2020-CR, 6882/2020-CR, 6763/2020-CR, 7000/2020-CR, 7111/2020-CR, 7223/2020-CR, 7370/2020-CR y 7547/2020-CR que propone la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos.





**mp.interno**

---

**De:** mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe  
**Enviado el:** viernes, 19 de marzo de 2021 04:52 p.m.  
**Para:** klarco@congreso.gob.pe  
**Asunto:** Mensaje Usuario Interno - Dictámenes  
**Datos adjuntos:** 1805439340ba45ede84babe9e227b9ac.pdf; ab8633ed41a6da0e459c2fdcd03ed71ab.pdf

**Marca de seguimiento:** Seguimiento  
**Estado de marca:** Marcado

[Solicitante]: klarco@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Adjunta Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s Ley 6500/2020-CR, 6631/2020-CR, 6693/2020-CR, 6763/2020-CR, 7085/2020-CR, 7111/2020-CR, 7223/2020-CR, 7270/2020-CR y 7347/2020-CR que propone la Ley que faculta a los afiliados al sistema privado de pensiones el retiro de sus fondos. Asimismo, por especial encargo del Congresista ANTHONY RENSON NOVOA CRUZADO, presidente de la comisión se informa que el Dictamen fue aprobado por Unanimidad de los presentes, en la Trigésima Cuarta Sesión Ordinaria del 17.03.2021, con la aprobación de la dispensa del acta, la cual será regularizada en la próxima sesión.

[Fecha]: 2021-03-19 16:52:21

[IP]: 200.121.1.237

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.



