



**VICERRECTORADO ACADÉMICO
ESCUELA DE POSTGRADO**

TESIS

**NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD CONGRESAL Y LA
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO
2011-2016**

PRESENTADO POR:

Magíster: Luz Herminia Ramírez Carbajal

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO
DE DOCTOR EN DERECHO**

LIMA – PERÚ

2016

Dedicatoria

A mis hijas:

Lucía, Cinthya y Thor

Que sin esperar nada a cambio, son los motores
de mi vida y la inspiración de cada día
para seguir adelante.

A mi esposo

Eduardo

Por brindarme su cariño, apoyo en todos los
momentos que los necesite,
conmigo siempre.

Agradecimientos

Con gratitud:

A mis profesores por las enseñanzas impartidas

A los encuestados:

Que colaboraron en la realización de este estudio desinteresadamente siendo su participación voluntaria.

Reconocimiento

*Un reconocimiento muy especial
a mi profesora de Investigación, Dra. Felipa,
por su acertada orientación, generosa contribución,
valiosa asesoría y aliento tenaz.*

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Reconocimiento	iv
Índice	v
Resumen	vii
Abstract	viii
Introducción	xi
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.1. Descripción de la realidad problemática	13
1.2. Delimitación de la investigación	19
1.2.1. Delimitación espacial	19
1.2.2. Delimitación social	19
1.2.3. Delimitación temporal	19
1.2.4. Delimitación conceptual	19
1.3. Problemas de investigación	20
1.3.1. Problema principal	20
1.3.2. Problemas secundarios	20
1.4. Objetivos de la investigación	21
1.4.1. Objetivo general	21
1.4.2. Objetivos específicos	21
1.5. Hipótesis y variables de la investigación	21
1.5.1. Hipótesis general	21
1.5.2. Hipótesis secundarias	22
1.5.3. Variables	22
1.5.3.1. Definición conceptual de las variables	22
1.5.3.2. Definición operacional de las variables	25
1.6. Metodología de la investigación	31
1.6.1. Tipo y nivel de la investigación	32
a) Tipo de investigación	32
b) Nivel de investigación	32

1.6.2. Método y diseño de la investigación	33
a) Método de la investigación	34
b) Diseño de investigación	35
1.6.3. Población y muestra de la investigación	35
a) Población	36
b) Muestra	36
1.6.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	37
a) Técnicas	37
c) Instrumentos	37
1.6.5. Justificación, importancia y limitación de la investigación	38
a) Justificación	38
b) Importancia	40
c) Limitaciones	43
CAPÍTULO II: MARCO FILOSÓFICO	44
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO	49
3.1. Antecedentes del problema	50
3.2. Bases teóricas	58
3.3. Definición de términos básicos	76
CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	80
4.1. Análisis de tablas y gráficos	81
4.2. Discusión de resultados	122
4.3. Conclusiones	127
4.4. Recomendaciones	128
4.5. Fuentes de información	129
ANEXOS	132
Anexo: 1 Matriz de Consistencia	
Anexo: 2 Cuestionario de preguntas	
Anexo: 3 Anteproyectos de Leyes	
Anexo: 4 Validación de instrumento por expertos (Ficha de validación del instrumento. Juicio de expertos).	

RESUMEN

Con el fin de determinar la relación entre el nivel de profesionalización de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se realizó una investigación con un enfoque cuantitativo, de tipo básico, nivel descriptivo correlacional, con un diseño no experimental, en una muestra representativa de 80 congresistas, con los que se obtuvieron los siguientes resultados.

La relación entre el nivel de profesionalización y la cantidad de proyectos de ley presentados, muestra relación en las dimensiones de carrera profesional, maestría y doctorado, pero, solamente en algunos indicadores. La relación entre el nivel de profesionalización y el número de leyes aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario se relaciona significativamente en la dimensión de profesionalización de doctorado. La relación entre el nivel de profesionalización y el número de resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el grupo parlamentario no muestra mayor significancia.

Determinar las relaciones entre el nivel de profesionalización y las autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley, no hubo significancia. El nivel de profesionalización de los congresistas y la productividad legislativa con leyes aprobadas en el periodo parlamentario 2011-2016 se dio significativamente con el nivel de entrenamiento en políticas públicas, entrenamiento en técnica legislativa. Las dimensiones de profesionalización que se relacionan con otra dimensión de la productividad que es la asesoría y la asesoría parcial, son el nivel de instrucción superior y el nivel de maestría respectivamente. En cuanto a la ética profesional, da como resultado la necesidad de mejorar el Código de Ética Parlamentaria.

Palabras Clave: Nivel de profesionalización de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario.

ABSTRACT

In order to determine the relationship between the professionalization of Congress and legislative productivity in the parliamentary period 2011-2016, Research with a quantitative approach, basic type, correlational descriptive level, with a non- experimental design, in a representative sample of 80 congressmen, with the following results was performed.

The relationship between the level of professionalism and the number of projects of law presented shows relationship dimensions' career, master's and doctoral but only in some indicators. The relationship between the level of professionalism and the number of laws passed by Congress, promoted by the parliamentarian is significantly related to the dimension of professional doctorate. The relationship between the level of professionalism and the number of congressional legislative resolutions passed by Congress, promoted by the parliamentarian.

Determine the relationship between the level of professionalism and autographed observed by the executive branch that failed to become law. The level of professionalism of congressional and legislative productivity with laws passed in the parliamentary period 2011-2016 gave significantly with the level of training in public policy, legislative technique training. The dimensions of professionalism that relate to another dimension of productivity is counseling and advice partial, are the level of higher education and master's level respectively. With regard to professional ethics, it results in the need to improve the Code of Parliamentary Ethics.

Keywords: Professionalization of Congress and legislative productivity in the parliamentary period.

RESUMO

A fim de determinar a relação entre o nível de profissionalismo do Congresso e produtividade legislativa em 2011-2016 legislatura, foi realizada uma investigação com abordagem quantitativa, tipo básico, nível descritivo correlacional, com um design não-experimental, em uma amostra representativa de 80 congressistas, com os seguintes resultados foram obtidos. A relação entre o nível de profissionalismo e o número de projetos de lei apresentados espectáculos dimensões de relacionamento carreira, Mestrado e Doutorado, mas apenas em alguns indicadores.

A relação entre o nível de profissionalismo e o número de leis aprovadas pelo Congresso, promovido pelo parlamentar é significativamente relacionada com a dimensão de doutorado profissional. A relação entre o nível de profissionalismo e o número de resoluções legislativas do Congresso aprovadas pelo Congresso, promovido pelo grupo parlamentar não mostra nenhum significado maior.

Determinar as relações entre o nível de profissionalismo e autografada observado pelo Poder Executivo, que não conseguiu se tornar lei, não houve significância. O nível de profissionalismo da produtividade do Congresso e legislativa com as leis aprovadas no período 2011-2016 parlamentar deu de forma significativa com o nível de formação em políticas públicas, formação técnica legislativa. As dimensões de profissionalismo que se relacionam a uma outra dimensão da produtividade é o aconselhamento e aconselhamento parcial, são o nível do ensino superior e nível de mestrado, respectivamente. No que diz respeito à ética profissional, que resulta na necessidade de melhorar o Código de Ética Parlamentar.

Palavras-chave: Nível de profissionalização do Congresso e produtividade legislativa no período parlamentar.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación se refiere al nivel de profesionalización de la actividad congresal y la productividad legislativa en el período parlamentario 2011-2016.

El Perú tiene 179 años de historia y es a través de sus ciclos democráticos que la actividad congresal se ha visto respaldada por las diferentes constituciones. En la Constitución actual, la actividad congresal se encuentra respaldada en el artículo 45, cuando se refiere *“sobre el Estado y la Nación — y el Congreso es parte del Estado—, dice: “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.*

Asimismo, el artículo 94 de la Constitución, establece claramente que: *“El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que le corresponden de acuerdo a ley”.*

Actualmente, son 130 congresistas los que según Ley han sido elegidos para integrar el Congreso, quienes representan a la nación por igual, a los ciudadanos, a los distritos, a las provincias, a los departamentos, a las regiones y de los que se espera seriedad, con visión de futuro.

Sin embargo, también es cierto, la generalizada imagen de un bajo rendimiento del Poder Legislativo a nivel nacional, acentuándose en las regiones, es decir, en el interior del país. En este marco numerosas investigaciones se han desarrollado bajo el supuesto de que el rol del

Congreso es básicamente reactivo, limitándose a revisar la legislación presentada por el Ejecutivo (Mustapic, 2000).

Esa imagen de bajo rendimiento se debe a que se asocia la eficiencia del Congreso con el hecho de sancionar muchas leyes y hacerlo rápidamente, sin embargo, no es la función del Congreso sancionar muchas leyes en poco tiempo. Además, el Congreso también actúa cuando no toma la decisión que se le pide, sea por rechazo expreso, sea incluso también por no tomar una decisión expresa al respecto (Molinelli, 1991:52)

Es más, muchas veces la estrategia de “cajonear un proyecto” puede ser un modo eficiente de actuar en cuanto permite al partido mayoritario no sólo dejar fuera de su discusión en la Cámara cualquier proyecto introducido por la oposición sino evitar que proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario o que imponen altos costos políticos al partido sean tratados en el recinto (Molinelli, 1991, Calvo, 2007).

Esta situación en términos de la teoría del principal-agente sería que el principal (el partido oficialista) delega sus poderes institucionales al agente (el Ejecutivo) y espera con ello recibir beneficios como la ausencia de responsabilidad ante la opinión pública y la resolución de complejas negociaciones entre los distintos bloques en el seno del Congreso.

Por esta razón, en esta investigación se considera que no es correcto evaluar el rendimiento o productividad legislativa del Congreso sólo por el número de leyes sancionadas, ya que debe tenerse en cuenta también el contenido de las mismas y el grado de permeabilidad para saber si la mayoría legislativa es la que impone la agenda o si da lugar a un acuerdo y la negociación con la oposición a la hora de elaborar las políticas públicas.

Por tanto, es relevante contemplar otros factores determinantes que expliquen la actividad legislativa, así como las estrategias que estos adoptan con la finalidad de transformarse en una alternativa visible de gobierno ante la

ciudadanía, una de ellas es el nivel de profesionalización de la actividad congresal la cual es motivo de la presente investigación.

Es importante mencionar en esta investigación que la profesionalización de los congresistas en los temas de legislar, representar y fiscalizar es fundamental, pero, tan importante como estos temas es el tema netamente administrativo que se le da al Congreso como Institución, abreviaré sustancialmente en el siguiente párrafo.

¿Por qué merece un párrafo? Porque según el Reglamento Interno del Congreso, el cual tiene fuerza de Ley, son los congresistas a través de la Mesa Directiva que tienen a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo; de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes. Asimismo, y esta es la parte relevante, La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso. Seguidamente, acuerda el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso, a propuesta del Oficial Mayor, dando cuenta al Consejo Directivo. También autoriza la contratación de servicios, la realización de concursos y el nombramiento y contrato de los profesionales, técnicos y auxiliares que se requieran para el normal desarrollo de las actividades parlamentarias. Aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al pleno del Congreso por el Presidente.

La población ve con estupor como el dinero administrado de esta Institución— Congreso de la República—por los congresistas es vilipendiado y usado de manera poco transparente, la gestión que realizan en cada legislatura anual varía de acuerdo a la bancada de turno y, la eficiencia en el manejo de los recursos tanto económicos como de infraestructura y de gestión es muy baja y en ocasiones nulas, lo cual propicia que exista personal poco calificado para ocupar puestos de confianza tanto para los congresistas como en el plano legislativo-administrativo, ya que los congresistas a través de la Mesa

Directiva designa a los funcionarios que ocuparán los altos cargos dentro de la institución, lo cual conlleva a un descontento generalizado de la población que comprueba a través de los medios de comunicación que junto a los escándalos propios de los congresistas, el Congreso como institución es usado para usos personales.

Es en ese sentido, que el nivel de profesionalización de la actividad congresal y la productividad en el Congreso se mide en toda su magnitud, en el uso de recursos económicos, en el uso de infraestructura, en la gestión como administradores de una institución y en la investidura propia de los congresistas.

Asimismo, es necesario enfatizar que el estudio de esta problemática se encuentra dentro del campo del Derecho Parlamentario y en ese sentido, el doctor Elice Navarro, Ex Oficial Mayor del Congreso de la República, manifiesta en un estudio sobre el Congreso Peruano “...que a inicios de los años 80 empezó a circular por algunas bibliotecas de Lima— un libro titulado *Derecho Parlamentario español*, de Fernando Santaolalla López. Aquél libro nos enseñó que ya existía una rama autónoma del derecho conocida como “derecho parlamentario”, la cual se había desprendido del derecho constitucional, aunque sin desligarse de él (1983: 14). Santaolalla define el derecho parlamentario como el “... conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho” (1983:16).

Es por ello que esta investigación pretende contribuir a que el nivel de profesionalización de los congresistas se empodere con mejores criterios de evaluación para lo cual se realizará encuestas y entrevistas a los mismos parlamentarios.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción de la realidad problemática

A nivel internacional esta continua preocupación sobre los sistemas parlamentarios, sus características, sus debilidades, pero sobre todo la crisis que sufren estas instituciones y la forma en que esta crisis afecta, de una manera directa, a la democracia y la gobernabilidad en la región, ha incidido que tanto el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como otras instituciones se han dado a la tarea de reforzar durante estos años.

La crisis de la institución parlamentaria es cada vez más notoria. Es una crisis total que abarca sino todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona a la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

La crisis es tan profunda que afecta la propia esencia de los Parlamentos o asambleas, al no cumplir éstos con el fin primordial para el cual existen: es decir legislar, ejercer control político y ser los legítimos

representantes de los ciudadanos. Biscaretti di Ruffia nos habla de la “genérica insuficiencia demostrada por los Parlamentos contemporáneos para resolver completamente las innumerables exigencias normativas del Estado...”; sin embargo, pareciera que la crisis que viven los Parlamentos de la región no es una crisis de carencia de atribuciones y potestades, sino más bien, que se origina en la existencia evidente de defectos operativos, de falta de capacidad interpretativa de lentitud e inoportunidad a la hora de legislar. Se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuentemente, de un problema que se circunscribe mayormente en los procedimientos y en los métodos legislativos.

Los proyectos de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) también han enfatizado y promovido la formación de expertos en la materia; la asesoría técnica puntual para legisladores y la institución; la cooperación, el intercambio de experiencias y el diálogo entre legisladores de los Estados Miembros.

Un ejemplo de esta tarea de la (UPD) es la cooperación prestada al Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), durante 1995-1997, situado en el Congreso de la Provincia de Santa Fe, Argentina, cuyo objetivo fue desarrollar un programa de asesoramiento y capacitación para legisladores de las legislaturas provinciales del país, que contribuya a perfeccionar la organización y funcionamiento de éstas, así como mejorar el conocimiento y la imagen que de ellas tiene la ciudadanía.

Otro estudio importante es el de Rubén M. Perina, PhD., quién en un artículo publicado en julio de 1999, concluye, *“Dicho apoyo es importante desde una perspectiva financiera para la modernización de la institución como lo hacen las agencias de desarrollo o los bancos multilaterales. Pero también lo es desde una perspectiva más cualitativa al estilo de la UPD/OEA, enfatizando la creación/ difusión de conocimiento y la formación de expertos en la materia; la promoción del diálogo; el*

intercambio de experiencias y el enriquecimiento mutuo entre legisladores e instituciones legislativas; el estímulo al acercamiento e interacción entre académicos y practicantes; y la actualización y asesoramiento de legisladores. Más específicamente, se requiere continuar e incrementar los esfuerzos académicos y de las Legislaturas mismas para expandir y profundizar el análisis de la problemática institucional y de los desafíos para su fortalecimiento; e igualmente se debe promover con mayor énfasis el estudio sobre el papel del Poder Legislativo, su importancia y significado para la consolidación de la democracia representativa en América Latina.

Por ejemplo, en el campo de la docencia y las investigaciones es notorio la necesidad de aumentar y profundizar estudios empíricos y comparativos sobre el papel y el funcionamiento de los poderes legislativos en los países de la región, incluyendo, como mínimo, cuestiones como las siguientes: Cumplimiento y actuación de las Legislaturas en término de sus principales funciones constitucionales e institucionales. Sistema de representación electoral que se emplea para la elección de los legisladores. Grado de compenetración, activismo y de respuesta a los problemas de la sociedad que evidencian los legisladores y el Poder Legislativo en general y Grado de participación en la preparación, debate, aprobación y seguimiento de leyes.

La docencia, el estudio y la investigación en estos temas legislativos son cruciales para entender debidamente el papel y funcionamiento del Poder Legislativo en América Latina, contribuirá significativamente al desarrollo de ese cuerpo de conocimiento e información que se requiere, así como a la formación de especialistas y expertos en asuntos legislativos. Ello iría así conformando lo que se podría llamar una disciplina legislativa latinoamericana que serviría de base indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo y la consolidación de la democracia representativa.

Otro caso, es el Parlamento Chileno. Giancarlo Visconti, en su investigación “Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile...” publicado en la Revista de Ciencia Política (Volumen 31/ N° 1/2001), menciona las palabras de Saiegh (2010: 23): *la institucionalización de cualquier legislatura se inicia con el reconocimiento, por parte de sus miembros, de que deben dedicar parte de su tiempo y esfuerzo a construir un cuerpo colectivo más fuerte, por lo tanto, es necesario concentrarse en los incentivos que deben tener los congresistas para invertir en la legislatura.* Por lo que el autor anota que este proceso de desarrollo e institucionalización se debiera evidenciar de manera empírica en un aumento de la productividad legislativa, en términos de cantidad y de calidad de leyes propias aprobadas.

A nivel nacional, hay un excelente estudio sobre el Congreso Peruano realizado por el Instituto Ética y Desarrollo (2009), algunos autores de este estudio manifiestan que *“El Congreso enfrenta hoy enormes desafíos para remontar los bajos niveles de confianza que inspira entre los electores. Aunque la debilidad de la institución parlamentaria no desentona con un panorama de débil apoyo de los peruanos a sus líderes e instituciones políticas, esta se ubica hoy por debajo de los niveles medios de apoyo que se registran en América Latina”.*

Otro artículo interesante es el de Duilio De la Motta (2013), quien escribe y manifiesta de manera muy coloquial respecto a lo que se percibe de nuestro Congreso de la República, él manifiesta que *“...una vez elegidos e instalados en el poder inician la repartija, ubican a sus “cuadros” en puestos estratégicos y con otros hacen negociados. A sus amigos los colocan en puestos de poder para aparentar que son demócratas, En todas estas actividades reina el “cuanto hay” o la devolución del favor en el momento que lo requiera”.*

Esta es la percepción general de la ciudadanía hacia los congresistas, no saben qué es el Congreso de la República como institución, el

significado y rol preponderante que tiene el Congreso dentro del sistema de gobierno, la ciudadanía no tiene noción media de la labor que realiza el congresista.

Respecto a lo mencionado, es meritorio manifestar que, la página Web del Congreso tiene un portal que incluso ha sido considerada por Transparencia Internacional como una de las páginas que mayor información ofrece a la ciudadanía y en cuanto a información especializada es una página muy solicitada por estudiosos y entidades, pero, aquí viene el, pero ¿Por qué la ciudadanía no se informa? El ciudadano común no se informa a través de las páginas institucionales en general, se informa masivamente a través de los diarios de circulación nacional, de lo que ofrecen los noticieros en la televisión o en la radio; el ciudadano común conoce poco sobre la dinámica parlamentaria alrededor de dimensiones sustantivas de su desempeño.

También es muy cierto que tenemos partidos políticos alicaídos que no han seguido formando cuadros dirigenciales, promoviendo la participación de la juventud, creando una cultura democrática a través de la educación y participación política de los ciudadanos. Con lo que contamos actualmente es con movimientos y organizaciones políticas de alcance local creados más por la coyuntura del momento que por presentar ideologías y mística en la formación de ciudadanos aptos para ejercer funciones públicas.

El congresista que ingresa por primera vez al ruedo político, no está consciente del rol que le corresponde, no está consciente aún de la responsabilidad que tiene su representación política ciudadana.

Una consecuencia de lo mencionado es la atmósfera de permanentes acusaciones de corrupción a nivel personal sin una exigencia de profesionalidad a los congresistas, lo que conlleva a un debilitamiento del Congreso como Institución.

En ese sentido, autores como Mariella Sala, Jorge Aragón y Miguel Cruzado, manifiestan que la ética parlamentaria— se realiza en el desempeño profesional adecuado a la función y no sólo en la evaluación de trasgresiones morales o funcionales. *“Una ética parlamentaria debería establecer, como cualquier ética profesional, las normas que posibiliten el desarrollo del trabajo de forma eficiente y responsable en favor del bien de la comunidad. Sin embargo, la ética parlamentaria no es una ética profesional cualquiera. Es en esencia profesional, pero también es política. Requiere de un desempeño individual que tenga en cuenta las labores de representación política encomendadas al parlamentario y cumpla con el objetivo para el que fue elegido: mejorar la situación de los ciudadanos y ciudadanas de su país bajo las reglas de la democracia”*.

La participación actual de un congresista en las diferentes comisiones tanto ordinarias como investigadoras, así como el continuo cambio de integrantes en las comisiones demuestran su falta de compromiso en los debates, su poca o nula preparación para discernir sobre temas coyunturales. Lo dicho queda claramente demostrado cuando ingresamos al Diario de los Debates del Congreso—tomos que registran las sesiones completas en el Hemiciclo—y se observa las pocas intervenciones que contribuyen a un buen debate.

Esta cuestión descubre el tema central del problema y es que según el artículo 90 de la Constitución, para ser elegido congresista solo se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio; por lo que nuestro modelo democrático tiene una valla muy baja para el acceso a la representación. No se impone ninguna limitación para aquellos que no cuenten con experiencia en el manejo de la cosa pública y, por lo mismo, favoreciendo niveles de desigualdad o de privilegio contrarios a las premisas que definen el modelo.

Esta brecha entre el origen y el desempeño muestra niveles de impopularidad y de descontento en la ciudadanía que no quiere comprender la necesidad imperante de informarse antes de elegir por emotividad.

1.2. Delimitación de la investigación

1.2.1. Delimitación espacial

La presente investigación se desarrolló en el Congreso de la República del Perú, Distrito de Lima Metropolitana, sin embargo los alcances son a nivel nacional.

1.2.2. Delimitación social

Comprende la delimitación social en el presente trabajo de investigación a la actividad congresal de la República.

1.2.3. Delimitación temporal

El trabajo de investigación comprendió el período de agosto de 2011 a junio de 2016.

1.2.4. Delimitación conceptual

La presente investigación comprende dos conceptos fundamentales, nivel de profesionalización de la actividad congresal y la productividad legislativa.

Respecto del nivel de profesionalización de la actividad congresal, el trabajo de investigación se enmarca dentro del campo del Derecho Parlamentario que es una rama del cuerpo de principios de la cultura normativa y axiológica del derecho público que tiene por objeto el ordenamiento del comportamiento, procesos, organización y funcionamiento del parlamento como uno de los órganos del Estado.

En la dimensión práctica, ve el comportamiento de los actores que diseñan, establecen y aplican concretamente las normas que se imponen a sí mismos.

En cuanto a la productividad legislativa, la población mal entiende que un congresista es bueno si ha presentado un mayor número de proyectos de ley, lo que a su vez ha llevado a los congresistas a una carrera desmedida por presentar proyectos de ley, llegándose inclusive al despropósito de presentar un proyecto de ley por cada artículo que se propone modificar de una misma norma legal.

Ese fue el motivo principal por el que se tuvo que modificar en el año 2006, el artículo 76, inciso 2 del Reglamento del Congreso, el cual refiere entre otras cosas que la presentación de tales iniciativas de parte de los congresistas se realizará a través del grupo parlamentario.

Estos grupos parlamentarios por decirlo de alguna manera ponen un freno a las iniciativas muchas veces absurdas ya que actualmente con este cambio, el congresista necesariamente necesita el aval del grupo parlamentario.

Por estas razones, se analiza la productividad legislativa tomando en cuenta estándares válidos y midiéndola respecto de todas las funciones congresales, como son las de legislar, fiscalizar y representar a la ciudadanía que lo eligió, es decir, el profesionalismo en la actividad legislativa.

1.3. Problemas de investigación

1.3.1. Problema principal

¿En qué medida el nivel de profesionalización en la actividad congresal podría mejorar la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016?

1.3.2. Problemas secundarios

¿En qué medida la obligatoriedad en la capacitación en el período de transición para ocupar la curul parlamentaria podría mejorar la productividad legislativa?

¿En qué medida la elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario podría mejorar la productividad legislativa?

¿En qué medida el modificar y mejorar el Código de Ética del Parlamento podría mejorar la productividad legislativa?

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo general

Determinar que el nivel de profesionalización en la actividad congresal mejorará la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016.

1.4.2. Objetivos específicos

Precisar que la obligatoriedad de la capacitación en el período de transición para ocupar la curul parlamentaria mejorará la productividad legislativa.

Establecer que la elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario mejorará la productividad legislativa.

Determinar que el modificar y mejorar el Código de Ética del Parlamento mejorará la productividad legislativa.

1.5. Hipótesis y variables de la investigación

1.5.1. Hipótesis general

El nivel de profesionalización en la actividad congresal, mejoraría de manera significativa la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016.

1.5.2. Hipótesis secundarias

La obligatoriedad de la capacitación en el período de transición para ocupar la curul parlamentaria mejoraría significativamente la productividad legislativa.

La elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario mejoraría significativamente la productividad legislativa.

El modificar y mejorar el Código de Ética del parlamento mejoraría significativamente la productividad legislativa.

1.5.3. Variables

Variable Independiente:

Profesionalización de los congresistas
Tipo cualitativo Ordinal

Variable Dependiente:

Productividad legislativa
Tipo cualitativo Ordinal

1.5.3.1. Definición conceptual de las variables

VARIABLES

DEFINICIÓN

La profesionalización se asume como un proceso que tiende a la racionalización en los procedimientos, a la institucionalización de un campo determinado, a la modernización de las organizaciones, al aumento de eficiencia, del

<p style="text-align: center;">X</p> <p>Profesionalización de la actividad congresal</p>	<p>control y de la autonomía de dichos sectores. Cabezas Rincón, en su tesis doctoral define la profesionalización de los políticos como un proceso a través del cual un político convierte la actividad política en su profesión. Su base es la existencia de un conocimiento especializado y con una base técnica -no necesariamente científica, el establecimiento de ocupaciones a tiempo completo, la existencia de asociaciones profesionales y la existencia de un mercado en el cual operan y disputan el monopolio de aquellos conocimientos susceptibles de ser aplicados. Entre los rasgos actitudinales se encuentran la creencia en el servicio a la comunidad, en la autorregulación y en la autonomía, estos últimos rasgos son los que proveen de legitimidad a una profesión.</p>
--	--

SUB VARIABLES

<p>Formación profesional</p>	<p>Según el Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (2009), el concepto de formación ha ocupado un lugar muy destacado en la filosofía desde tiempos muy antiguos. Por ejemplo, Platón y Cicerón concibieron la formación como un proceso de adquisición del puro conocimiento. La persona formada es una persona que conoce. Dicho de otra forma, es el nivel de conocimiento que una persona posee sobre una determinada materia.</p> <p>El concepto de profesión ha sido definido en diversos sentidos por Panaia (2008, pág. 15), identificando hasta cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa.</p> <p>Asimismo, se debe tomar en cuenta los conocimientos adquiridos con la práctica, a partir de la experiencia laboral. En este sentido, una persona que trabajó durante quince años en asuntos públicos probablemente esté preparada para resolver problemas aun cuando no tenga un título o un grado que lo acredite. Más aún, no existe curso universitario que brinde a sus estudiantes los conocimientos y la práctica</p>
-------------------------------------	--

***Actualización de
herramientas
profesionales en la labor
legislativa***

***Ética
profesional***

necesarios para enfrentarse al mundo profesional. Es siempre necesario complementar lo aprendido con la experiencia, sobre todo en materias relacionadas con la política.

Según el Diccionario de Términos de Recursos Humanos (2012), define, Herramientas: Cuestionarios, manuales, guías y otros materiales de apoyo de probada eficacia para la resolución práctica del problema o situación.

Para esta investigación, entre las herramientas de apoyo más importantes en la labor legislativa son la Técnica Legislativa, el Código de Ética y el Manual de Derecho Parlamentario.

Emmanuel Derieux, profesor de Derecho en el Instituto Francés de la Universidad de París II Pantheón-Assas, sostuvo que, gracias a la deontología, la ética profesional adquiere un reconocimiento público; y es que la moral individual se hace trascendente en el campo de la profesión.

La ética profesional es una disciplina que se ocupa de concretar normas en el ámbito profesional para alcanzar unos fines.

Puede decirse, por lo tanto, que la ética profesional estudia las normas vinculantes recogidas por la deontología profesional. La ética sugiere aquello que es deseable y condena lo que no debe hacerse, mientras que la deontología cuenta con las herramientas administrativas para garantizar que la profesión se ejerza de manera ética.

Para esta investigación, se establece una relación entre el comportamiento ético y el comportamiento político a fin de encontrar sustentos para el desarrollo de una organización política responsable.

<p style="text-align: center;">Y</p> <p><i>Productividad Legislativa</i></p>	<p>La productividad legislativa es el nivel de rendimiento en el trabajo de producir leyes tanto en cantidad como en calidad y se evalúa desde la cantidad de proyectos de ley presentados, el número de leyes aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario, el número de Resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario, las autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley, las autógrafas que fueron observadas por el Ejecutivo, pero fueron promulgadas por el Congreso y las autógrafas que fueron aprobadas por el Ejecutivo, pero fueron observadas por el Congreso.</p>
<p>SUB VARIABLES</p>	
<p><i>Leyes o Resoluciones Legislativas aprobadas por el Congreso promovidas por el Grupo Parlamentario</i></p>	<p>Se refiere a los dictámenes promovidos por el Grupo Parlamentario según el artículo 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República que son aprobados en las sesiones de Pleno y que adquieren el carácter de leyes una vez aprobada ya sea en primera votación o en segunda votación si así lo requiera la norma.</p>
<p><i>Leyes aprobadas por el Congreso promovidas por el parlamentario</i></p>	<p>La única diferencia es que la iniciativa presentada por el parlamentario necesariamente tiene que ser respaldada por el Grupo Parlamentario, quedando el congresista como autor principal del proyecto.</p>
<p><i>Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a ser Ley</i></p>	<p>Las leyes aprobadas por el Congreso de la República se envían en un sobre llamada Autógrafo para la respectiva firma del Presidente de la República que al observarlas y no firmarlas regresa al Congreso para un nuevo estudio y no prosperaron.</p>
<p><i>Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo promulgadas por el Congreso</i></p>	<p>En este caso, la autógrafo observada regresa al Congreso para una nueva revisión, la cual es promulgada por el Congreso de la República por insistencia. No requiere de segunda votación. Un ejemplo muy claro es la reciente Ley de las AFP.</p>

1.5.3.2. Definición operacional de las variables

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	ÍNDICES
Profesionalización de la actividad congresal	1. Formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Sin estudios • Primaria • Secundaria • Técnico • Superior • Diplomado • Maestría • Doctorado • Post doctorado 	0 1 2 3 4 5 6 7 8
	2. Actualización profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización en Derecho Parlamentario • Actualización en Gestión Pública • Actualización en Técnica legislativa 	1 2 3
	3. Ética profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene denuncias. • Ha sido procesado. • Tiene antecedentes penales. • Tiene antecedentes judiciales. • Ha sido censurado. • Ha sido suspendido. • Esta investigado por el Congreso. • Esta investigado por la Fiscalía. 	1 2 3 4 5 6 7 8

Productividad Legislativa	1. Número de Leyes y Resoluciones Legislativas aprobadas por el Congreso, promovidas por el grupo parlamentario.	En números	-
	2. Número de Leyes y	En números	-

	Resoluciones Legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario.		
	3. Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley.	En números	-
	4. Autógrafas que fueron observadas por el Ejecutivo, pero fueron promulgadas por el Congreso.	En números	-

Sub-variables e indicadores

Variable Independiente

Profesionalización de los congresistas

Variable Dependiente

Productividad legislativa

Variable X

Profesionalización de la actividad congresal

Variable	Tipo	Escala	Indicador	Fuente de Verificación	Código
Profesionalización de la actividad congresal					
Sub Variables					
Educación					
Nivel educativo	Cualitativa	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sin estudios ▪ Primaria ▪ Secundaria ▪ Superior 	Cuestionario	0 1 2 3

Formación profesional	Cualitativa	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diplomado ▪ Especialidad ▪ Maestría ▪ Doctorado ▪ Postdoctorado 	Cuestionario	1 2 3 4 5
Actualización profesional	Cualitativa	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualización en políticas públicas ▪ Actualización en derecho parlamentario ▪ Actualización en Técnica Legislativa 	Cuestionario	1 2 3
Ética profesional					
Tiene denuncias.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Ha sido procesado.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Tiene antecedentes penales.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Tiene antecedentes judiciales.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Ha sido censurado.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Ha sido suspendido.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Tiene investigaciones periodísticas.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Esta investigado por el congreso.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Esta investigado por la fiscalía.	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Nivel de desempeño profesional					
Desempeño profesional	Cuantitativa	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bueno ▪ Regular ▪ Malo 	Cuestionario	1 2 3
Solvencia académica	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realiza proyectos de ley de forma individual. ▪ No realiza proyectos de ley de forma individual. 	Cuestionario	1 0

Realización de proyectos	Cualitativa	Ordinal	Realiza proyectos completamente con asesoría especializada.	Cuestionario	1
			Realiza proyectos con parcialmente asesoría especializada.		2
			Realiza proyectos sin ninguna asesoría especializada.		3
Tiempo dedicado al Congreso					
Demanda una dedicación exclusiva	Cualitativa	Ordinal	Dedicación exclusiva	Cuestionario	1
			Dedicación compartida		2
			Dedicación parcial		3
Otros aspectos formativos					
Elección de partido	Cualitativa	Nominal	De formación partidaria juvenil	Cuestionario	1
			De formación partidaria en la adultez		2
			De formación partidaria solo por las elecciones		3
En el partido actualmente	Cualitativa	Nominal	Es miembro activo	Cuestionario	1
			Es miembro fundador		2
			Es miembro honorario		3
			Es miembro invitado		4
Años de pertenencia al partido	Cuantitativa	Discreta	En años	Cuestionario	-
Pertenencia a otros partidos previamente	Cualitativa	Nominal	Si No	Cuestionario	1 0
A cuantos partidos a pertenecido previamente	Cuantitativa	Discreta	En números	Cuestionario	-
Posición dentro del partido	Cualitativa	Nominal	Militante Pasivo	Cuestionario	1
			Militante activo		2
			Directivo Local		3
			Directivo Regional		4
			Directivo Nacional		5
Rol Político					
Dedica la mayor parte de su tiempo a su labor política	Cualitativa	Nominal	Si No	Cuestionario	1 0
Recibe a cambio una remuneración suficiente para vivir de ello	Cualitativa	Nominal	Si No	Cuestionario	1 0

Cuenta con una trayectoria política larga	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Posee un conocimiento especializado que le brinda herramientas para el desarrollo de su labor política	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Experiencia Política					
Años en política:	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En números 	Cuestionario	-
Años de militancia partidista	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En números 	Cuestionario	-
Número de legislaturas en las que ha ocupado un escaño en el congreso	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En números 	Cuestionario	-
Otros cargos de representación popular que ha ocupado a lo largo de su trayectoria política	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Especialización Política					
Participación en comisiones:	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de comisiones permanentes en las que participa 	Cuestionario	1 2
Permanencia en las mismas:	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Repeticiones en toda la legislatura ▪ Número de comisiones en las participa 	Cuestionario	1 2
Presidencias de comisiones:	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Participación en la mesa directiva de la cámara o el congreso	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertenencia a la Mesa Directiva ▪ Ejercicio de la Presidencia de la misma 	Cuestionario	1 0
Especialización legislativa					
Antigüedad del legislador	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En números 	Cuestionario	-
Asignación a comisiones	Cualitativa	Nominal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ▪ No 	Cuestionario	1 0
Número de comisiones	Cuantitativa	Discreta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En números 	Cuestionario	-

Variable Y

Productividad legislativa

Variable	Tipo	Escala	Indicador	Fuente de Verificación	Código
Productividad legislativa					
Numero de leyes y Resoluciones Legislativas aprobadas por el Congreso, promovidas por el Grupo Parlamentario.	Cualitativa	Nominal	▪ En números	Cuestionario	-
Numero de Leyes y Resoluciones Legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario.	Cualitativa	Nominal	▪ En números	Cuestionario	-
Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley.	Cualitativa	Nominal	▪ Si ▪ No	Cuestionario	1 0
Autógrafas que fueron observadas por el Ejecutivo, pero fueron promulgadas por el Congreso.	Cualitativa	Nominal	▪ Si ▪ No	Cuestionario	1 0

1.6. Metodología de la investigación

En el libro Metodología de la Investigación, 5ta. Edición, Sampieri, (2010), refiere que existen tres tipos de enfoques en la investigación científica, a saber, el cuantitativo, el mixto y el cualitativo.

Se refiere por enfoque, al proceso cuidadoso, metódico y empírico en un esfuerzo por generar conocimiento.

El enfoque de esta investigación según el autor es cuantitativo. *Refiere "Es como un conjunto de procesos, es secuencial y probatorio; se analizan los resultados obtenidos utilizando métodos estadísticos y se establece una serie de conclusiones respecto de las hipótesis"* (Pág. 36).

La investigación cuantitativa debe ser lo más objetiva posible. Los fenómenos que se observan o miden no deben ser afectados por el investigador.

1.6.1. Tipo y nivel de la investigación

a) Tipo de investigación

El tipo de esta investigación es básico. (C, 2006) y Reyes Meza C. (2006) la definen como aquella actividad orientada a la búsqueda de nuevos conocimientos y nuevos campos de investigación.

Se caracteriza porque parte de un marco teórico y permanece en él; la finalidad radica en formular nuevas teorías o modificar las existentes

b) Nivel de investigación

Existen niveles en la investigación, en el presente trabajo se han considerado el nivel descriptivo y explicativo.

La investigación básica descriptiva para (Sampieri, 2010), busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de las personas, grupos, etc., que se sometan a un análisis.

Esta investigación es descriptiva correlacional porque se seleccionan una serie de conceptos o variables y se mide cada una de ellas relacionándolas con las otras, con el fin, precisamente, de describirlas. (Pág.80, 81).

Este nivel de investigación busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno. El énfasis está en el estudio independiente de cada característica, es posible que de alguna manera se integren las mediciones de dos o más características con el fin de determinar cómo es o cómo se manifiesta el fenómeno. Pero en ningún momento se pretende establecer la forma de relación entre estas características.

Su propósito es la delimitación de los hechos que conforman el problema de investigación, como:

Establecer las características demográficas de las unidades investigadas (número de población, distribución por edades, nivel de educación, etc.).

Identificar formas de conducta, actitudes de las personas que se encuentran en el universo de investigación (comportamientos sociales, preferencias, etc.)

Establecer comportamientos concretos.

Descubrir y comprobar la posible asociación de las variables de investigación.

Es correlacional, porque pretende medir el grado de relación y la manera cómo interactúan dos o más variables entre sí. Estas relaciones se establecen dentro de un mismo contexto, y a partir de los mismos sujetos en la mayoría de los casos.

Es transversal, porque analiza la relación de las variables en un punto en el tiempo

1.6.2. Método y diseño de la investigación

a) Método de la investigación

El filósofo inglés Francis Bacon (1561-1626) fue quien lo estudio minuciosamente proponiéndolo para todas las ciencias. El Método Inductivo intenta ordenar la observación tratando de extraer conclusiones de carácter universal desde la acumulación de datos particulares y, el método deductivo, se cifra en el rigor y la certeza.

El método de esta investigación es de tipo Deductivo-Inductivo (Cuantitativo), porque se basa en el análisis de frecuencia y porcentajes empleando pruebas estadísticas, en la modalidad de Encuesta ya que se trabaja la recolección de datos a una muestra y no al total de la población e Inductivo-Deductivo (Cualitativo)

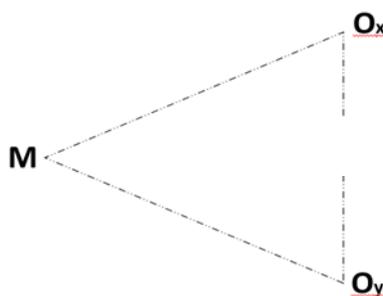
porque se trata de obtener un entendimiento lo más profundo posible, buscando adquirir información en profundidad para poder comprender el comportamiento humano y las razones que gobiernan tal comportamiento.

b) Diseño de investigación

Como señala Kerlinger (1979, pág. 116), “La investigación no experimental es cualquier investigación en la que resulta imposible manipular variables o asignar aleatoriamente a los sujetos o a las condiciones”. Los sujetos son observados en su ambiente natural, en su realidad.

El diseño de esta investigación es de tipo no experimental porque se realiza sin manipular las variables, se observa el fenómeno tal como se da en su contexto natural, para después analizarlos, en otras palabras, los sujetos ya pertenecían a un grupo determinado de la variable independiente por autoselección.

Esquema del Diseño de Investigación:



Dónde:

M = Muestra

O_x = Variable Profesionalización de los Congresistas

O_y = Variable Productividad legislativa

R = Relación

1.6.3. Población y muestra de la investigación

a) Población

De Barrera (2008), define la población como un: “Conjunto de seres que poseen la característica o evento a estudiar y que se enmarcan dentro de los criterios de inclusión” (p.141).

La población de este trabajo está conformada por 130 congresistas en el actual periodo parlamentario.

Unidades de análisis

Congresistas en Actividad: 130

Unidad de observación

Congreso de la Republica.

Criterios de inclusión

Congresistas Habilitados en el 2015.

Criterios de Exclusión

Congresistas suspendidos.

Congresistas con licencia o enfermedad invalidante.

b) Muestra

De Barrera (2008), señala que la muestra se realiza cuando la población es tan grande o inaccesible que no se puede estudiar toda, entonces el investigador tendrá la posibilidad seleccionar una muestra. El muestreo no es un requisito indispensable de toda investigación, eso depende de los propósitos del investigador, el contexto, y las características de sus unidades de estudio. (p. 141).

El tipo de muestreo será aleatorio sistemático debido a que la información se hará por medio de un intervalo intermuestreal que recogerá la muestra de forma aleatoria:

$$IIM = N/n. \dots\dots\dots IIM = 130/80 = 1.6$$

Se constituirán la muestra de un grupo de congresistas del Congreso de la República del Perú.

Para el cálculo de la muestra se emplea la forma de cálculo muestral para una sola población la cual será calculada al 95 % de confiabilidad y 5% de error estándar.

Cálculo de la muestra

Cálculo de la muestra para una población (cálculo con reajuste población)

$$n = \frac{Z^2 p \cdot q}{e^2}$$

Ajuste de la muestra para poblaciones finitas

$$n_f = \frac{n}{1 + n/N}$$

Z = 1.96 Nivel de confianza al 95 %

P = 80 % Probabilidad de buena productividad.

q = 20 % (100 – P1)

n = 246

N = 130 congresistas

n cal = 80 congresistas a ser estudiados.

1.6.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

a) Técnicas

Las técnicas de recolección de datos, según Hurtado (2000, Pág. 427), son los procedimientos y actividades que le permiten al investigador obtener la información necesaria para dar cumplimiento a su objetivo de investigación.

En esta investigación, la técnica a emplear será la encuesta y la revisión documental.

c) Instrumentos

Bernardo y Caldeiro (2000), consideran que los instrumentos es un recurso del que puede valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos su información.

Para esta investigación, el instrumento de recolección de datos será un cuestionario semiestructurado y una guía de observación, las cuales están constituidas de preguntas abiertas y cerradas las cuales serán contestadas por los señores congresistas y, tiene como fin determinar el nivel de profesionalización de la actividad congresal y realizar luego mediante análisis de documentos la productividad legislativa de ellos.

Validación y confiabilidad del instrumento.

El presente trabajo empleará la técnica de validación denominada juicio de expertos (crítica de jueces), los que a través de 3 profesionales que laboren en áreas afines que tengan el grado de doctor, evaluarán los instrumentos.

Nombre del Juez	1^{ra} Revisión	2^{da} Revisión	Revisión Final
Dra. Jully Pahola Calderón Saldaña	11	16	18
Dra. Lidia Pareja Pera	14	18	20
Dr. Eduardo del Águila Horna	16	19	19
Promedio de calificación	13.7	17.6	19

Tratamiento estadístico

La información obtenida se presentará en cuadros y gráficos, a partir de las distribuciones de frecuencias encontradas.

Para la parte analítica se empleará un modelo comparativo de dos poblaciones independientes, utilizándose el método de 2 proporciones, aplicándosele la prueba de Chi² para establecer su validez estadística, tomándose además la prueba de regresión logística para confirmar los resultados.

Los recursos para el análisis de la información serán los softwares estadísticos SPSS versión 23.0 y EPI INFO, además el programa de optimización de tamaños de muestra SOTAM (Vicente Manzano).

1.6.5. Justificación, importancia y limitación de la investigación

a) Justificación

Sampieri, (2005), señala que además de los objetivos y las preguntas de investigación, es necesario justificar el estudio exponiendo sus razones. La mayoría de las investigaciones se efectúan con un propósito definido, no se hacen simplemente por capricho de una persona y ese propósito debe ser lo suficientemente fuerte para que se justifique su realización. (Pág. 15).

Asimismo, la profesora Mg. Ana López Rojas, adscrita a la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional del Callao, en su tesis doctoral, utilizó un conjunto de criterios que sirven de orientación para la justificación. Estos criterios son: justificación teórica, práctica, metodológica, legal u otras, según la naturaleza del problema.

Justificación Teórica

Cuando cuestiona una teoría, por ejemplo, los principios que soportan su proceso de implantación o los resultados de la misma. Cuando, proponen nuevos paradigmas en salud, filosóficos, económicos, ideológicos, políticos o, se formula una reflexión epistemológica.

Es en ese sentido, que la presente investigación trata de identificar la profesionalización de la actividad congresal y la productividad legislativa en el ámbito legislativo, teniendo en

cuenta la literatura internacional y nacional para esta investigación.

Justificación Práctica

Cuando soluciona un problema o propone estrategias que contribuyen a resolverlos

La justificación práctica comprende que se fundamente la aplicabilidad de la investigación y la identificación de los que se beneficiarán.

En esta investigación, es la capacidad académica profesional en el al ámbito legislativo.

Se precisa identificar qué congresistas están más profesionalizados y cuales menos. Esto implica asumir la profesionalización como un continuo más que como un estado, es decir, que a lo largo de su carrera los congresistas pueden adquirir más o menos experiencia, o pueden adquirir un mayor o menor grado de especialización legislativa.

Determinar esto, implica crear un mecanismo de medición que permita ubicar a cada congresista en dicho continuo cuyos polos estarían compuestos, por una parte, por aquellos legisladores amateurs, novatos o diletantes que no tienen experiencia política ni legislativa, y por otra, por quienes poseen carreras políticas largas y robustas, y que además han cultivado un ámbito de especialización dentro del congreso. Teniendo en cuenta esto, en la presente investigación trata de identificar.

Justificación Metodológica

Aporte metodológico se sostiene en base a un esquema o protocolo autorizado. El aporte es la creación de instrumentos de investigación para su utilización.

La investigación se ha desarrollado conforme el protocolo de la universidad, el mismo que obedece a fases secuenciales, sistémicas; por otro lado, se deja como aporte el instrumento del cuestionario de preguntas, que podrá servir de modelo en la aplicación de otras investigaciones sobre el nivel de profesionalización de la actividad congresal y la productividad legislativa.

Justificación Legal

El trabajo de investigación se sustenta en el análisis e interpretación de la Constitución Política del Estado y el Reglamento de Congreso de la República que tiene fuerza de Ley; así como otras normas concordantes como las del sistema electoral, que permitirán proponer la modificación normativa en el cuerpo legal correspondiente.

b) Importancia

La importancia del problema de la investigación se orienta a responder las expectativas sociales y de otra índole que nuestra sociedad espera alcanzar y que permite su desarrollo o la atención de una necesidad.

Aspecto político

En política, una primera definición de la profesionalización es la de un proceso a través del cual un político convierte la actividad política en su profesión (Uriarte, 2000: Pág.101). El concepto de profesión ha sido definido en diversos sentidos. Panaia (2008: Pág.15) identifica cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa: la primera, asume la profesión como un empleo que tiene que ver con la calificación profesional; la segunda, la identifica con un oficio centrándose en el componente de especialización; la tercera, la circunscribe a la función que le otorga la posición profesional; y la cuarta, la profesión como una

declaración de principios, esta postura resalta el componente identitario sobre los demás elementos.

Respecto a las especificidades de la política como profesión destaca el hecho de que en política el acceso a los cargos vinculados con la representación popular depende de los requisitos legales para ejercer el derecho al sufragio pasivo, pero, sobre todo, depende ser seleccionado dentro de un partido para competir y de ganar las elecciones, más que de la cualificación, y de los conocimientos y la destreza demostrados. Igualmente, aquellos políticos que no ocupan cargos de elección popular deben contar con el apoyo de los partidos o de los líderes partidistas para ocupar puestos de designación. De esta forma, en estos casos el partido político se convierte en un ámbito clave para la carrera del político la cual debe de ser estudiado.

Aspecto Social

Si bien es cierto que es necesaria la rentabilidad para el investigador, también es cierto que las investigaciones deben servir a un importante segmento social, con lo cual se justifica su ejecución desde el punto de vista social.

La profesionalización de los políticos es un campo poco explorado, en especial en América Latina. Uno de los principales obstáculos para su estudio es la dificultad para definir el concepto, ya que su carácter ambiguo y polivalente dificulta el establecimiento de límites con otros conceptos y reduce su capacidad explicativa (Panebianco, 2009; 1982: 420). Esto responde en parte al uso indiscriminado y frecuente del concepto y a la falta de definición de dimensiones claramente diferenciadas a las de otros conceptos. Por el contrario, la profesionalización en otros campos como el militar, el de la administración pública o de otros oficios como el periodismo o la medicina está más estudiado. En términos generales podría decirse que la

profesionalización se asume como un proceso que tiende a la racionalización en los procedimientos, a la institucionalización de un campo determinado, a la modernización de las organizaciones, al aumento de eficiencia, del control y de la autonomía de dichos sectores.

En la actualidad, se habla habitualmente de los “políticos profesionales”, sobre todo, para referirse a aquellos políticos de carrera que han vivido de la política, a los que no se les conoce otro oficio, y que justamente por esta razón despiertan desconfianza. No obstante, el político profesional no es solamente el que vive de la política. La profesionalización de una ocupación u oficio comporta otros aspectos como la especialización, la institucionalización de un campo determinado, la modernización de las organizaciones, entre otros. De esta forma, es necesario definir el concepto, de tal forma que se puedan establecer las diferencias y semejanzas de la política como profesión y las demás profesiones liberales, las cuales están más estudiadas y estructuradas.

Además, debo manifestar que, el congresista, en el ejercicio de su función legislativa y representativa, no se rige solamente por el cumplimiento de la ley que corresponde a todo ciudadano o a todo funcionario público, sino por la representación política y la garantía de una representatividad democrática permanente.

Aspecto económico

Precisar el o los grupos poblacionales que se beneficiarán económicamente con la investigación.

Este aspecto, al igual que las anteriores tiene especial importancia, sobre todo en los tiempos de la sociedad del conocimiento en que la producción de conocimientos es fuente de riqueza de las personas y de las naciones.

Si consideramos la finalidad política del Congreso, y los actores del proceso analizan seriamente al problema público a resolver y se define de manera precisa si su solución requiere de una norma legal o de una decisión política o administrativa, se evitaría costos o gastos, en razón que no todos los problemas o situaciones requieren de la dación de una nueva ley.

c) Limitaciones

Para Ávila Baray (2006), las limitaciones “reflejan tanto las restricciones como el alcance de la investigación”.

El desarrollo de esta investigación, tiene como límite el hecho de que la literatura científica respecto al tema es muy escasa especialmente en nuestro país, asimismo, la disponibilidad en este caso para acceder al señor congresista es restringida.

CAPITULO II: MARCO FILOSÓFICO

2.1. FUNDAMENTACIÓN ONTOLÓGICA

Una breve reseña histórica del iusnaturalismo y el iuspositivismo

En la Segunda Edición Aumentada de Filosofía del Derecho (2006: 13), escrita por Bonorino y Peña Ayazo, estos autores manifiestan que *“La historia de la filosofía del derecho está marcada por el enfrentamiento entre dos corrientes de pensamiento que proponen respuestas diversas a la pregunta “¿Qué es el derecho?”. Nos referimos a las doctrinas del derecho natural o iusnaturalismo y del derecho positivo o iuspositivismo. En sí, la disputa gira en torno a la relación que existe entre derecho y moral. Los iusnaturalistas consideran que esa relación es definitoria del concepto del derecho, mientras que los positivistas consideran que es una relación de hecho existe, pero que no resulta clave para comprender lo que es el derecho”*.

Mencionado lo anterior, se abordará primero la historia del iusnaturalismo.

Hay literaturas que manifiestan que el derecho natural se inició en Grecia, en la época medieval del cristianismo el cual dio origen a la teología cristiana medieval que a su vez inspiró el pensamiento secular de los representantes del siglo XVI lo que constituyó la base primordial para la aparición de la doctrina de los derechos naturales surgida en los siglos XVII y XVIII, la cual

tuvo muchos contratiempos en el siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, sin embargo, surgió con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial.

Los exponentes del iusnaturalismo son: Sócrates, Platón, y Aristóteles. Esta corriente llegó a su máxima expresión con el iusnaturalismo teológico, representado por Tomás de Aquino, San Agustín y ya en la edad moderna los más representativos de la corriente son Jhon Locke, Immanuel Kant, Thomas Hobbes.

Por lo mencionado se observa que existen hasta tres teorías iusnaturalistas, la primera sería el iusnaturalismo teológico, cuyos representantes más conspicuos son los filósofos tomistas, quienes creen que el origen del derecho natural es Dios y que las leyes positivas deben derivarse del mismo, el segundo, el iusnaturalismo racionalista, representado por los filósofos iluministas, los que sostuvieron que el origen de los principios morales se encuentra en la estructura o naturaleza de la razón humana y, por último, el tercero surgido en la segunda mitad del siglo XX, con versiones más modernas, un claro ejemplo de lo mencionado es Ronald Dworkin, Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg en Alemania y profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Iberoamericana.

Como señala Víctor Rojas en su artículo “El concepto de Derecho de Ronald Dworkin (www.jurídicas.unam.mx): “...la tesis de Dworkin parte del supuesto que los individuos también pueden tener derechos que son anteriores a los creados explícitamente por la legislación”, haciendo un claro deslinde con el positivismo, de tal forma que pone énfasis en que el derecho natural está puesto en la comprensión del derecho como fenómeno social.

Nos preguntamos de su duración en el tiempo, y la respuesta es que el iusnaturalismo se encuentra intrínsecamente relacionado con la naturaleza misma del hombre y sobre todo son universales, un ejemplo, lo moral, la ética.

En cuanto a la teoría del iuspositivismo, según muchos autores, este se caracterizó en sus orígenes por su oposición a todas las formas del iusnaturalismo.

Este nace cuando nace el derecho como norma. Hace su aparición a mitad del siglo XIX en las obras de Bentham y Austin.

Esta época se caracterizó por grandes cambios sociales, hay una sociedad renovada, una sociedad industrial. Según Rossi, (1975) *“...se construye y se desarrolla con la vocación de armonizar el desarrollo industrial con la satisfacción de los problemas derivados de la cuestión social”*.

A manera de síntesis, mencionaré las principales escuelas del Iuspositivismo: Los Glosadores cuyo exponente es Justiniano: Su teoría es que a un problema, una solución, se apoyan en una ley divina o humana; continúa los Posglosadores que orienta a las necesidades prácticas del derecho de la época creando nuevas ramas del derecho; posteriormente, viene la Exegética que se funda en Francia y tiene como base la fe en la razón y la razón en la ley escrita; luego viene la Escuela Histórica, que tuvo sus inicios en Alemania y como abanderado a Savigny. El nombre de escuela histórica deriva precisamente de la prioridad que sus autores otorgaron a la investigación histórica del derecho y a la acuciosa investigación de las fuentes jurídicas. Posteriormente vendría la Escuela de Jurisprudencia de los Conceptos, en la que el derecho además de analítica debe ser deductivo.

Dicho de otra forma, según Cruz Reyes en su artículo “Un caso, Tres Paradigmas (2010), manifiesta: *“Las primeras teorías que pretendieron separar moral y derecho se encuentran en los trabajos de Jeremías Bentham y John Austin en el siglo XIX; las contemporáneas aparecen en el siglo XX con el normativismo kelseniano, extendido al positivismo de H. L. A. Hart, pasando por el realismo en sus variantes americana (Pound, Llewelyn, Frank, Holmes) y escandinava con Olivecrona y Alf Ross. En el siglo XX, la disputa se presenta entre John Finnis, como representante del iusnaturalismo tradicional y teológico; Hans Kelsen, con el positivismo*

escéptico, y H. L. A. Hart, con el positivismo metodológico, hasta llegar a la propuesta constructivista de Ronald Dworkin que es presentada por algunos como una versión moderna del iusnaturalismo de corte racionalista.”

El nivel de profesionalización de la actividad congresal y la productividad legislativa del período parlamentario 2011-2016, se relaciona con la ontología.

Ontología significa "el estudio del ser". Esta palabra se forma a través de los términos griegos ὄν, ontos, que significa ser, ente, y λόγος, logos, que significa estudio, discurso, ciencia, teoría.

John Finnis, filósofo tomista refiere “...*el derecho natural es el conjunto de principios de la razón práctica que ordenan la vida del hombre y de la comunidad. Esos principios derivan de ciertos bienes básicos que se justifican por sí mismos. Estos bienes constituyen valores objetivos, porque cualquier persona razonable debería reconocerles es carácter. Los sistemas jurídicos existen pues cumplen la importante función de crear las condiciones para que los hombres puedan perseguir esos bienes básicos”.* Según el filósofo hay una relación entre el derecho natural y la ley humana.

En ese sentido, El parlamento no puede vivir al margen de los acontecimientos sociales ni de los valores filosóficos contenidos imperfectamente en las diferentes ideologías que surgen en la pluralidad democrática; considerando a la ideología como el conjunto de ideas, convicciones o incluso sentimientos que se refieren a la organización política y ejercicio del poder en una estructura social-histórica determinada.

Estos actores llamados legisladores ya sea con poderes constituyentes o constituidos son los que actúan o deberían actuar en función de lograr que el derecho positivo se ajuste al derecho natural, es decir, que la justicia objetiva, expresión de una justicia natural, sea inalterable y permanente.

Los principios que deben tomar en cuenta especialmente los legisladores, no son otra cosa que la noción recta de la equidad y la justicia.

En fin, como señala Solís, la función de un legislador es de suma importancia, debido a la magnitud de las responsabilidades, y el honor, asociados con el puesto.

Por ello, cuando esta labor no se realiza con la celeridad y pulcritud requeridas, se ocasionan grandes problemas. Spencer decía que "*los legisladores ignorantes aumentan constantemente las miserias humanas*"; a lo que podemos agregar que "los legisladores responsables y trabajadores conquistan el progreso para sus pueblos".

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

3.1. Antecedentes del problema

A nivel internacional, Visconti Giancarlo (2011), realiza una investigación titulada “*Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?, desde 1990 hasta 2009*”, para lo cual utiliza nuevas aproximaciones para su estudio, centrándose en dos aspectos principales: El primer aspecto, los ciclos políticos que estudian los efectos del primer año de gobierno y los años de elecciones parlamentarias en el comportamiento legislativo y el segundo aspecto, los procesos institucionales a largo plazo entendiendo la progresiva acumulación de experiencia democrática del Congreso que le ha permitido modificar su conducta gradualmente.

Asimismo, refiere que, para el estudio de la productividad legislativa, las leyes deben ser aprobadas y no solo presentadas para considerar que el Congreso es más poderoso en términos productivos.

Los resultados empíricos y el análisis teórico evidenciaron que el Legislativo es capaz de coordinar intereses y aumentar su influencia a lo

largo de los años, teniendo dos objetivos en mente: aumentar su productividad como institución y conseguir la reelección en el cargo.

Rodríguez Cecilia (2007), realiza una investigación titulada *“Explorando la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas”*, teniendo como problema general abordar en perspectiva comparada el rendimiento legislativo de la oposición. Se realizó el trabajo con la totalidad de las cámaras a nivel subnacional - Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Entre Ríos- durante tres períodos de gobierno en cada parlamento, comprendido entre diciembre de 1995 y diciembre de 2007. Se analizan cinco cámaras representativas, siendo el método de estudio cualitativo. Se encuentran como resultados que el rol proactivo en la actividad legislativa recae en el Ejecutivo en la mayor parte de los casos, aunque se pueden observar ciertas diferencias entre los casos. Sólo en la provincia de Buenos Aires la mayoría de las leyes han sido iniciadas por el Legislativo, siendo la situación del Ejecutivo provincial más débil en comparación con las demás provincias ya que el Congreso de la Provincia de Buenos Aires ha estado conformado por un número elevado de partidarios de la oposición en las distintas legislaturas lo que ha obligado a los legisladores del oficialismo a negociar cada una de las leyes en el parlamento. Se puede observar la cantidad de leyes que han sido sancionadas en cada legislatura según el origen de la iniciativa y desagregada según el contenido o asunto de la misma. Destaca de la información presentada que en todos los casos la mayor cantidad de leyes sancionadas son originadas por el oficialismo, sin embargo, se observan diferencias según los casos analizados. En Santa Fe puede apreciarse que las leyes sancionadas con origen en el oficialismo son en su mayoría administrativas, por el contrario, la oposición originó leyes de carácter reglamentario tanto en solitario como en coalición. En la legislatura de Entre Ríos la mayoría de las leyes iniciadas por el oficialismo eran urbanísticas o de ordenamiento territorial, por el contrario, la oposición originó leyes reglamentarias. En Río Negro puede

distinguirse que la mayor cantidad de leyes sancionadas por el oficialismo son reglamentarias, económicas y sociales, en el caso de las leyes sancionadas que fueron originadas por la oposición tanto en solitario como en coalición son reglamentarias o sociales. El caso de Buenos Aires presenta características similares a los anteriores ya que las leyes sancionadas por el oficialismo son en su mayoría de tipo reglamentaria y las originadas por la oposición son reglamentarias o sociales. Finalmente, en Córdoba las leyes reglamentarias, políticas y sociales fueron la mayoría dentro de las sancionadas con origen tanto en el oficialismo como en la oposición. La información desagregada nos permite comprobar que la oposición origina leyes de carácter reglamentario en su mayoría o leyes de tipo social contradiciendo la idea generalizada de la baja relevancia de la legislación originada por los partidos opositores que tienen pocos escaños en los Congresos. A su vez es pertinente destacar que los partidos de oposición en reiteradas oportunidades deciden originar leyes en coalición para garantizar de esa manera la sanción de las mismas. Se concluye que el carácter proactivo en la actividad legislativa recae en el oficialismo, y en la mayor parte de los casos en el Ejecutivo, salvo en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires donde las leyes sancionadas de origen oficialista fueron iniciadas en su mayoría por el Poder Legislativo. Los legisladores miembros de la oposición promueven leyes en su mayoría de regulación y compensación, en particular aquellas de tipo reglamentario o social. Los legisladores de la oposición recurren a la formación de coaliciones entre los distintos partidos opositores para sacar adelante su agenda legislativa.

Por otro lado, Woon Jonathan y Cook Ian P. (2013), realizan un trabajo denominado "*Competing Gridlock Models, Party Influence, and Legislative Productivity*" en el que se trazan como problema el estudiar la productividad legislativa del Congreso de los Estados Unidos. La población de estudio fueron las leyes producidas por Congresistas de U.S.A. Para el estudio se empleó el método descriptivo, exploratorio y

observacional. Se encontraron como resultados que cada una de las observaciones corresponde a un gobierno democrático unificado con mayorías en el Senado a prueba de obstruccionismo, que implica que el intervalo de modelo de la parálisis de la PU es esencialmente cero para estas observaciones, por lo que la distribución de B_t para estos congresos poner toda la masa en el nivel máximo de productividad, $B_t = N$. Pero puesto que el valor del parámetro N seleccionado por máxima verosimilitud difiere del nivel de productividad observado, la probabilidad de masa puesto en el nivel observado es cero. Por lo tanto, se trata de observaciones para las cuales el problema cero probabilidades es relevante, aunque la causa raíz de las verosimilitudes cero es más teórico que computacional: bajo el gobierno unificado con una mayoría en el Senado a prueba de obstruccionismo, el modelo predice PU congresos con anchos de EGI cero y por lo tanto predice completa productividad con certeza. En contraste, el ajuste del modelo AS para cada uno de estos Congresos (88a, 89a, 94a, y 95a) es muy alta, lo que sugiere que el nivel observado de la productividad legislativa está cerca del modo de la función de masa de probabilidad. Además, el modelo se ajusta muy mal AS para un solo congreso (103a). También hay una sola observación (96a) para el que el modelo de PU hace sustancialmente mejor que el modelo AS. En general, se sugiere que el modelo AS tiene el mejor ajuste general porque predice todos los niveles de la productividad observado también. Se concluye que, en el caso de los modelos espaciales de la legislación y la productividad legislativa, ing Test- teoría requiere supuestos auxiliares sobre la naturaleza de las políticas del status quo. La prueba de intervalo de embotellamiento asume que las políticas del status quo son fijas y uniformemente distribuidas, pero esta suposición es restrictiva y sustantivamente incompatible con las teorías de la legislación que los modelos representan porque niega la dependencia histórica. Demostramos cómo bajo supuestos menos restrictivos, la relación entre el ancho del intervalo de embotellamiento y la parálisis observada no puede ser probada en un marco de regresión. Solucionamos este problema mediante la

construcción de modelo teórico-estadístico general de la productividad legislativa en la que las políticas del status quo dependen tanto legislar antes y shocks estocásticos exógenos, y la flexibilidad del modelo aumenta la confianza en las conclusiones.

Hicks William, Smith Daniel (2008). Realizaron un trabajo titulado: ¿Do Parties Matter? Explaining Legislative Productivity in the American States, que tuvo como fin tratar de explicar la Productividad Legislativa en Estados Unidos de América, para ello se estudió a la totalidad de las Leyes presentadas y aprobadas por el congreso americano para lo cual se hizo un tipo de estudio exploratorio, descriptivo, de serie temporal. Se encontraron como resultados que, de acuerdo con el modelo, pasando de los estados más restrictivos en términos de facilidad de uso de la democracia directa a los estados menos restrictivos debería conducir a un aumento en la productividad legislativa en aproximadamente un 18%, todo lo demás igual. En otras palabras, debemos esperar que la legislatura de Colorado para ser 18% más productivas que las legislaturas de Nueva York y Wisconsin. La legislatura de Colorado también debe ser un 9% más productiva que la legislatura de la Florida (código 3 en el 0-6 iniciativa cualificación escala facilidad). En cuanto a las otras variables institucionales, nos encontramos con que los límites del mandato, la dominación grupo de interés, y el poder gubernativo todos tienen un efecto estadísticamente significativo sobre la productividad legislativa. En términos relativos, sin embargo, el poder de estas variables en el modelo es notablemente más pequeño que la democracia directa o profesionalidad legislativa. ¿Cuándo y dónde se producen los límites del mandato en los Estados Americanos?, esperamos que la productividad aumente en aproximadamente 3 puntos porcentuales, manteniendo el efecto de todos los demás las variables constantes. Con respecto a la potencia negativa de los grupos de interés, nos encontramos con que el paso de un ambiente de estado con los grupos de interés dominantes menos, como el de Minnesota, a un entorno de estado con los grupos más dominantes de interés, como el

de Alabama, que la productividad se espera que disminuya en 2 puntos porcentuales. Por último, a medida que aumenta de potencia a gobernador formales, nos encontramos con que se espera que la productividad legislativa a disminuir. Unidos con los gobernadores menos poderosos (por ejemplo, Vermont), son espera que tenga 4 puntos porcentuales más productividad legislativa de los estados con los gobernadores más poderosos (por ejemplo, Maryland). También es importante tener en cuenta que nuestro tamaño variable partido de la mayoría no alcanza importancia en este modelo. Es en la dirección esperada, mayor será el tamaño del partido de la mayoría en ambas cámaras el más productivo de la legislatura será- pero la hipótesis nula no puede ser rechazada. A pesar de este hallazgo, la inclusión de la variable en el modelo es en teoría intuitiva (Key 1956; Francis 1967), ya que ambos tienen en cuenta las normas súper mayoritarias que puede eclipsar el impacto de un gobierno dividido y sirve como un indicador de referencia para la medida en que la competencia entre partidos es relevante. Sin embargo, después de controlar otros factores, el tamaño de la parte legislativa de la mayoría, un gobierno dividido muy parecido, no llega a alcanzar la significación estadística como predictor de la productividad legislativa. Finalmente se concluye que se ha demostrado que las otras variables institucionales en los Estados Americanos decir, son la profesionalidad legislativa, la amenaza de la democracia directa, los límites de mandato, los gobernadores poderosos, y los grupos de interés dominantes sistemas son predictores clave de la productividad legislativa. Estos hallazgos son importantes no sólo porque se eclipsan el peso estadístico de gobierno dividido, sino también porque han recibido mucho menos atención en la literatura académica. Por ejemplo, a pesar de que los estudiosos han creído durante mucho tiempo que los límites de la democracia directa y el plazo afectan el comportamiento legislativo, pocos han probado empíricamente su impacto en la producción de la legislación. Del mismo modo, el profesionalismo legislativo es a menudo tratado como una variable de control fundamental, pero rara vez como una variable explicativa integral. Los

hallazgos en este documento, sin embargo, indican que estas variables merecen mayor atención y énfasis en los futuros exámenes de la productividad legislativa.

A nivel nacional, Cabezas Rincón Lina María (2013), realiza un trabajo titulado “*profesionalización de las elites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*”, siendo el problema de estudio analizar los factores que afectan y determinan el grado de profesionalización de la actividad congresal en cuatro países andinos, se realizó para ello un estudio en la totalidad de la actividad congresal o congresistas de las dos últimas décadas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se empleó el método exploratorio descriptivo. Se encontraron como resultados que la socialización política (modelo 2) y los aspectos partidistas (modelo 4) son los que presentan una mayor fuerza estadística para influir en la variabilidad de la variable dependiente. De modo que la manera en que se ha producido la socialización del legislador y las características del partido al cual pertenecen, explican en conjunto un 11% respectivamente. Mientras que los factores institucionales (modelo 3) - sistema electoral y organización de la cámara- y los socioeconómicos (modelo 1) tienen un menor peso explicativo, que no alcanza al cuatro por ciento cada uno. Todas las variables independientes utilizadas poseen un nivel de significación alto respecto a la variable dependiente. No obstante, un hecho que sobresale es que la dirección de la relación entre selección de candidatos y fuerza parlamentaria no es la esperada. Es decir, la celebración de procesos democráticos para la selección de candidatos y el pertenecer a un partido fuerte electoralmente no facilita la configuración de largas trayectorias. Esto contraría la hipótesis que sostiene que, a mayor apertura y democratización de las estructuras partidistas, mayor es la capacidad de los legisladores de orientar y afianzar sus carreras y aumentar así su experiencia. En cuanto a las características socioeconómicas de los diputados, tanto el nivel educativo como las profesiones u ocupaciones anteriormente ejercidas, tienen un nivel de significación alto con la experiencia política, no

obstante, su nivel explicativo es bajo, tal y como se señaló anteriormente. De esta forma, aunque como modelo teórico no tengan una buena bondad de ajuste ello no significa que no sean factores individuales con fuerza para discriminar la experiencia política. Respecto a las variables institucionales—sistema electoral y organización de la cámara—, puede señalarse que su relación con el grado de experiencia política es débil. De los tres elementos del sistema electoral tenidos en cuenta, el tamaño de la circunscripción es el que mantiene un nivel de significación más alto, seguido del umbral electoral y de las listas electorales. Un aspecto que llama la atención es la no concordancia de la dirección de este último indicador con la hipótesis planteada que postulaba que, a mayor grado de apertura de las listas, mayores posibilidades de configurar largas trayectorias. Esto muestra la importancia de los partidos en la configuración de las carreras políticas, ya que las listas cerradas permiten al partido ejercer un mayor control en la selección de los candidatos. Se concluye que los factores analizados del sistema de partidos son significativos, aunque la prueba de bondad del modelo no es alta. La hipótesis de la volatilidad se confirma, de esta forma los contextos inestables, cambiantes, dificultan la adquisición de experiencia política, mientras que los sistemas más estables permiten a los políticos tener carreras más duraderas. Contrario a esto, el número efectivo de partidos políticos (NEP) muestra un comportamiento no esperado, es decir, a mayor NEP en el Legislativo mayor es la experiencia de los diputados. Esto se explica por las transformaciones del sistema de partidos en la región ya que el arribo de los nuevos partidos mayoritarios supuso el declive del índice del NEP.

Pérez Paredes, Yon Javier (2013), en su tesis titulada “*La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones investigación parlamentaria durante el periodo 2001-2011*” para optar el grado de Magister en Ciencia Política con mención en Política Comparada en la PUCP, manifiesta que Hace considerable tiempo que los medios de comunicación colectiva han instalado sus reflectores

sobre el Parlamento, convirtiéndolo en la institución más expuesta al escrutinio de sus representados y de organizaciones dedicadas exclusivamente a vigilar hasta su menor movimiento. Como resultado, el otrora «primer poder del Estado», encabeza el ranking de las instituciones con serio desbalance entre legitimidad de origen y de ejercicio. Nadie en pleno uso del sentido común, ni siquiera del buen sentido que reclama Ingenieros, podría negar que el Parlamento tenga aciertos; sin embargo, sus problemas, convertidos en escándalos políticos, ocupan las primeras planas de los medios de comunicación colectiva. Quizá por ello resulte paradójico que siendo destinatario del mandato del pueblo, el Parlamento tenga en todas las latitudes cifras considerablemente bajas de aceptación ciudadana. No existe acto o decisión que ayude a salvar el idilio entre representantes y representados. Ciertamente, se trata de una situación peculiar que configura el mayor desafío para los investigadores y estudiosos de la Ciencia Política y del Derecho Parlamentario. Consideramos que se impone inexorablemente emprender una reforma político-institucional o buscar una nueva centralidad política, el Parlamento meramente legislador difícilmente logrará hacer empatía con los ciudadanos; en la representación política o en el control parlamentario puede encontrarse la llave que abra la puerta para ingresar al corazón del pueblo. El Parlamento, además, tiene que convertirse en la arena de la confrontación ideológica y del debate político relevante, espacio que han invadido los medios de comunicación colectiva. Los líderes políticos o los voceros de los partidos con representación parlamentaria prefieren debatir, sustentar sus posiciones políticas individuales o de grupo, en los canales de televisión o en los micrófonos de las radios con alta sintonía, convirtiendo en irrelevante y tedioso el debate en la Cámara.

Buller Vizcarra, Jorge (2012) en su tesis titulada *“Reducción de la inflación de Leyes en el Congreso de la República: Diseño de una política sobre la función pública”*, para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión

Pública, manifiesta que la tesis trata el tema del aumento de la eficacia de la función legislativa del Congreso de la República, y con ello el fortalecimiento de su calidad representativa y su institucionalidad. La inflación de leyes constituye el principal problema de la eficacia de la función legislativa del Congreso, puesto que involucra a toda su estructura y organización institucional. Tomando un cálculo de la información que brinda la Comisión Especial Multipartidaria de Ordenamiento Legislativo del Congreso de la República, existe un aproximado de 20,000 normas con rango de ley (Congreso de la República 2011e) y, sus efectos, alcances y vigencia se superponen, contradicen y, en muchos casos, son prácticamente nulos. Solucionar ese problema constituye la principal motivación de esta tesis. Ello respondería a la interrogante principal: ¿Cómo se puede fortalecer la función legislativa del Congreso de la República? Dada mi experiencia laboral continua por más de diez años en el Congreso de la República, realizar este estudio constituye una motivación personal para aplicar la base de conocimiento adquirido en la Maestría de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú a mi ámbito de trabajo, así como para contribuir a un ordenamiento legislativo eficaz y coherente; y, al fortalecimiento de la institucionalidad del Parlamento.

3.2. Bases teóricas

3.2.1. Nivel de profesionalización de la actividad congresal

En la actualidad, se habla habitualmente de los “políticos profesionales”, sobre todo, para referirse a aquellos políticos de carrera que han vivido de la política, a los que no se les conoce otro oficio, y que justamente por esta razón despiertan desconfianza. No obstante, el político profesional no es solamente el que vive de la política. La profesionalización de una ocupación u oficio comporta otros aspectos como la especialización, la institucionalización de un campo determinado, la modernización de las organizaciones, entre otros. De esta forma, es necesario definir el concepto, de tal forma que se puedan

establecer las diferencias y semejanzas de la política como profesión y las demás profesiones liberales, las cuales están más estudiadas y estructuradas.

Por otro lado, se precisa identificar qué congresistas están más profesionalizados y cuales menos. Esto implica asumir la profesionalización como un continuo más que como un estado, es decir, que a lo largo de su carrera la actividad congresal puede adquirir más o menos experiencia, o pueden adquirir un mayor o menor grado de especialización legislativa. Determinar esto, implica crear un mecanismo de medición que permita ubicar a cada diputado en dicho continuo cuyos polos estarían compuestos, por una parte, por aquellos legisladores amateurs, novatos o diletantes que no tienen experiencia política ni legislativa, y por otra, por quienes poseen carreras políticas largas y robustas, y que además han cultivado un ámbito de especialización dentro del congreso.

En cuanto a la primera cuestión, la profesionalización de los políticos es un campo poco explorado, en especial en América Latina. Uno de los principales obstáculos para su estudio es la dificultad para definir el concepto, ya que su carácter ambiguo y polivalente dificulta el establecimiento de límites con otros conceptos y reduce su capacidad explicativa (Panebianco, 2009 [1982]: 420). Esto responde en parte al uso indiscriminado y frecuente del concepto y a la falta de definición de dimensiones claramente diferenciadas a las de otros conceptos. Por el contrario, la profesionalización en otros campos como el militar, el de la administración pública o de otros oficios como el periodismo o la medicina está más estudiado. En términos generales podría decirse que la profesionalización se asume como un proceso que tiende a la racionalización en los procedimientos, a la institucionalización de un campo determinado, a la modernización de las organizaciones, al aumento de eficiencia, del control y de la autonomía de dichos sectores.

El estudio sistemático de la profesión adquiere relevancia en el siglo XX, con la sociología anglosajona a través de autores como Spencer (1896), Carr, Sunders y Wilson (1933).

Sin embargo, es después de la segunda guerra mundial que la sociología norteamericana a través de autores como Goode (1957), Wilesky (1964), crean la escuela evolutiva. Esta considera que las profesiones pasan por una serie de etapas, o procesos denominados de profesionalización. Las profesiones son definidas y medidas en términos de características estructurales y de actitud.

Entre las características estructurales están: (a) la creación de una ocupación a tiempo completo; (b) la formación de asociaciones profesionales; (c) la elaboración de códigos de ética; y (d) la conquista de la autonomía necesaria para asegurarse el derecho exclusivo a la práctica profesional y evaluación del trabajo. Las características de actitud se centran en la utilización de la organización profesional como referencia principal, la creencia en el servicio a la comunidad, la asunción de la autorregulación, y la idea de llamada. El concepto de profesionalización representa la unión de las aproximaciones naturalista y tipológica, utilizada ya por sus precursores.

El concepto de profesión ha sido definido en diversos sentidos. Panaia (2008: 15) identifica cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa: la primera, asume la profesión como un empleo que tiene que ver con la calificación profesional; la segunda, la identifica con un oficio centrándose en el componente de especialización; la tercera, la circunscribe a la función que le otorga la posición profesional; y la cuarta, la profesión como una declaración de principios, esta postura resalta el componente identitario sobre los demás elementos.

Entre los primeros se encuentran: *“la existencia de un conocimiento especializado y con una base técnica -no necesariamente científica”* (Wilensky, 1964), asimismo, Guillén (1990), manifiesta *“...intervienen*

otros factores como el compromiso vocacional y la idea de servicio a la sociedad". En otra de sus obras, Guillén 1990, Rodríguez y Guillén 1992, refieren "...el establecimiento de ocupaciones a tiempo completo, la existencia de asociaciones profesionales y la existencia de un mercado en el cual operan y disputan el monopolio de aquellos conocimientos susceptibles de ser aplicados. Entre los rasgos actitudinales se encuentran la creencia en el servicio a la comunidad, en la autorregulación y en la autonomía, estos últimos rasgos son los que proveen de legitimidad a una profesión".

Además de estos aspectos, un rasgo que aparece en los distintos trabajos sobre las profesiones es la existencia de valores que definen cuerpos normativos que las regulan Como lo señala Wilensky (1964: 141) *"este cuerpo normativo no solo hace referencia a las capacidades y competencias del practicante sino llevan consigo un ideal de servicio"*.

La política como profesión cumple algunos de los requisitos descritos anteriormente, aunque también posee ciertas especificidades que evidencian diferencias en comparación con otras profesiones. Por una parte, comparte dos rasgos fundamentales con el resto de profesiones: la dedicación en términos de tiempo, y la remuneración que se recibe por dedicarse a dicha actividad. De esta forma, quien se dedica a la política y la convierte en su profesión, hace de ella una práctica permanente, que se sostiene en el tiempo y que demanda una dedicación exclusiva (Alcántara, 2010; Mayhew, 2004 [1974]). Asimismo, la profesionalización de la política implica que el político, además de dedicarse de forma habitual a esta actividad, viva de ella. La remuneración que por su labor política recibe se convierte en su principal –si no única- fuente de ingresos. Esta característica es la que distingue a los políticos que viven de la política de los que viven para la política (Weber 2007 [1919]: 93-96).

Adicionalmente, otro componente importante de la política como profesión es la formación de conocimientos técnicos especializados. En política se valoran tanto los conocimientos técnicos que permiten desarrollar a los políticos sus funciones, como por ejemplo destrezas vinculadas a la expresión oral y escrita, como también los conocimientos en cuanto a la manera de gestionar el poder. A diferencia de otras profesiones, la política se nutre de distintas disciplinas y no existe una carrera universitaria para llegar a ser político, sino más bien, existen carreras que proveen de más o menos recursos a los políticos para llevar a cabo su trabajo. En el caso de los diputados, la especialización cobra especial relevancia ya que en el parlamento es un valor que permite al legislador controlar determinados temas, reduce los costes en la obtención de información, aunque también *“crea asimetrías informacionales que aumenta el uso oportunista de la experiencia”* (Krehbiel, 2004: 113).

Respecto a las especificidades de la política como profesión destaca el hecho de que en política el acceso a los cargos vinculados con la representación popular depende de los requisitos legales para ejercer el derecho al sufragio pasivo, pero, sobre todo, depende ser seleccionado dentro de un partido para competir y de ganar las elecciones, más que de la cualificación, y de los conocimientos y la destreza demostrados. Igualmente, aquellos políticos que no ocupan cargos de elección popular deben contar con el apoyo de los partidos o de los líderes partidistas para ocupar puestos de designación. De esta forma, en estos casos el partido político se convierte en un ámbito clave para la carrera del político.

La continuidad en el cargo es otro rasgo distintivo de la política como profesión. La permanencia de los políticos no depende del nivel de productividad de su acción o del desempeño correcto de sus funciones. De esta forma, la permanencia del político depende de diversos factores, entre ellos de su posición dentro del partido, del capital político que logre

crear y mantener durante su trayectoria, y al igual que el acceso, de las normas legales que regulan la vida del político: reelección, inhabilidades e incompatibilidades para ejercer algún cargo. Otro rasgo característico de la política como profesión es la salida de dicha actividad. La carrera política implica muchas veces el abandono de la anterior ocupación, lo cual acarrea costos que van desde la desactualización en cuanto a conocimientos, pasando por la pérdida de contactos estratégicos y de oportunidades de especialización, hasta el asumir el riesgo de quedar fuera del mercado laboral. Este aspecto genera en el político ciertas incertidumbres que condicionan su forma de actuar, en especial su relación con el partido político (Fush, 1998).

Finalmente, los políticos están sujetos a evaluaciones por parte de sus pares y de los ciudadanos, ya que en las democracias actuales la actividad política se enmarca dentro de una relación de representación que parte de la idea de que *“toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va a ejercerse”* (Manim, 1998:108). Este consentimiento requiere por una parte responsabilidad por parte del político en el ejercicio de sus funciones, y por otra, el control de sus representantes por parte de los representados y demás instituciones.

Mencionado lo anterior, Cabezas Rincón, define la profesionalización de los políticos *“...como el proceso mediante el cual un político desarrolla su carrera, de tal forma que dicha actividad se convierte en su fuente exclusiva (o al menos, su fuente principal) de recursos y en su ámbito de especialización”*. En este sentido, un político profesional es aquel que reúne estas características:

a) Dedicar la mayor parte de su tiempo a su labor política con el consecuente abandono de la anterior ocupación y todo lo que ello implica en términos de ingresos, tiempo, incertidumbres y responsabilidades.

b) Recibe a cambio una remuneración suficiente para vivir de ello. Esta es una condición necesaria para los procesos de profesionalización ya que es un incentivo para desempeñar la labor política y permanecer en ella, así como para reducir la dependencia de otros actores que condicionarían su trabajo.

c) Cuenta con una trayectoria política larga la cual permite un mayor grado de especialización y conocimiento del ámbito político.

d) Posee un conocimiento especializado que le brinda herramientas para el desarrollo de su labor política.

En cuanto a la forma de medir el grado de profesionalización de los congresistas analizados se creó el Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD). Éste índice consta de dos dimensiones: la experiencia política que mide la trayectoria política del diputado en términos de tiempo y de ocupación de cargos y, la especialización legislativa que hace referencia a las competencias técnicas, a las habilidades políticas y al tiempo dedicado al área de interés del legislador. Cada dimensión está compuesta de cuatro indicadores que varían de 0 a 1 y que se promedian al final para sacar una única medida.

El trabajo de Rincón considera dos dimensiones con ocho variables. En la primera dimensión se utilizan los siguientes indicadores:

a) Años en política: La variable se mide sobre la base de la pregunta ¿En qué año inició usted su trayectoria política? Los años declarados por la actividad congresal se transforman en una escala de 0 a 1, en donde 0 es el mínimo de años en política, en este caso son la actividad congresal que declaran haber ingresado recientemente y 1 el máximo, este valor es alcanzado por la actividad congresal que han permanecido 30 o más años en política.

- b) Años de militancia partidista: Esta variable se mide de la misma manera que los años en política, utilizando la pregunta ¿En qué año comenzó Ud. a militar en un partido político por primera vez?
- c) Número de legislaturas: Esta variable mide la permanencia de los diputados en el parlamento. Esta variable se mide sobre la base de la pregunta ¿Es esta la primera legislatura en la que Ud. ha sido elegido diputado?, ¿Me podría decir durante qué años ha sido usted congresista?
- d) Otros cargos de representación popular que ha ocupado a lo largo de su trayectoria política. Según Barrie y Gibbins 1989 se contemplan dos criterios: el número de elecciones ganadas y el nivel territorial en que se gana.

Respecto a la segunda dimensión, la especialización, los indicadores utilizados se refieren al trabajo de los diputados dentro del Legislativo, específicamente a su participación en las comisiones y en la mesa directiva de la Cámara o Congreso.

En cuanto a la especialización los indicadores son:

- a) Participación en comisiones: Para medirla se divide el número de comisiones permanentes en las que participa cada diputado durante cada periodo legislativo por el valor máximo de especialización esperado en una legislatura. Este valor se establece teniendo en cuenta el mínimo de comisiones permanentes a las que puede pertenecer un diputado.
- b) Presidencias de comisiones: Este indicador se calcula promediando el número de presidencias de comisiones ocupadas por el diputado durante el periodo legislativo sobre el número de comisiones que integra el mismo. De esta manera, en su actividad congresal cuando ocupen un mayor número de presidencias obtendrán valores cercanos a 1 mientras que en la actividad congresal que no hayan ocupado nunca una presidencia, se le asignará un valor de 0.

c) Permanencia en las comisiones: Para calcular la permanencia de la actividad congresal en las comisiones, se toman las repeticiones en toda la legislatura y se dividen por el número de comisiones en las participa el diputado, siempre y cuando cumplan el mínimo establecido; en aquellos casos en que no cumplan, las repeticiones se dividen por el mínimo establecido por la legislación, esto se calcula así ya que la ausencia de un congresista en una comisión reduce el tiempo de especialización dentro del Congreso.

d) Participación en la Mesa Directiva de la cámara o el congreso (en el caso de Congresos unicamerales): Esta variable se calcula según la pertenencia a la mesa directiva y la presidencia de la misma.

Para obtener el valor final del IPD se promedian las dos medidas resultantes de cada dimensión.

Especialización legislativa de la actividad congresal

Por su parte, para la segunda dimensión, la especialización legislativa, se tuvieron en cuenta tres niveles: el individual centrado en aspectos como el sexo, la profesión o antigüedad del legislador; el institucional referido a la forma en que funcionan los sistemas de grupos parlamentarios y de comisión en cada congreso y a los rasgos principales de los sistemas electorales que regulan el acceso al Legislativo; y el partidista que explora el impacto de algunas características de éstas organizaciones en las posibilidades de especialización por parte de la actividad congresal.

Respecto al primer nivel, Matthews (1984) y Adler et al. (2004), Señala que las experiencias de vida de la actividad congresal influyen en el interés y preocupación por algunos temas en específico, ejemplo de ello son las mujeres y las minorías, de las cuales se espera que se centren en cuestiones de género y de las libertades civiles, así como un ex banquero es más probable que se centren en temas económicos o un médico en el ámbito sanitario. Asimismo, resaltan las ventajas que

dichas experiencias tienen al reducir los costes para adquirir experiencia en determinados campos. De esta forma, el sexo y el perfil profesional anterior al ingreso en política de la actividad congresal son aspectos a tener en cuenta en el presente análisis. Respecto al variable sexo hay que considerar dos aspectos en el momento de explorar las diferencias entre hombres y mujeres: por un lado, el grado de especialización y, por otro, el tipo de especialización principal de unos y otras. Finalmente, un aspecto muy estudiado en la literatura norteamericana sobre los legislativos es el sistema de antigüedad, el cual pese a que ha evolucionado ha condicionado los procedimientos que regulan el funcionamiento de la cámara. Este sistema o regla no formal implica la existencia de carreras legislativas largas y el respeto por la antigüedad de los legisladores a la hora de asignar cargos o espacios dentro del congreso. Desde este punto de vista, la actividad congresal que han estado varios años en el Legislativo acumulan saberes y conocimientos especializados que les permite a su vez adquirir mejores posiciones dentro del sistema de comisiones, a la vez que continúan aumentando dichos conocimientos (Adler, 2004).

En cuanto al nivel institucional, uno de los aspectos más relevantes en términos de la especialización legislativa es la organización de los parlamentos. Las características de la estructura y las reglas formales de juego configuran el marco en el que la actividad congresal actúan y se relacionan entre ellos, condicionando los comportamientos individuales y colectivos (Hedlund, 1984).

Los sistemas de comisiones legislativas a través de los cuales se organiza el proceso legislativo han centrado específicamente gran parte de la atención de quienes estudian los congresos y el comportamiento de los legisladores (Feno, 1973). La posibilidad de especialización ha sido vinculada con factores tales como la asignación de los miembros de las comisiones, su duración, tamaño y número, la existencia de subcomisiones, la correspondencia de las comisiones con la estructura

de gobierno y la existencia o no de reelección tanto en las comisiones como en las presidencias.

La asignación de las comisiones es considerada como una de las claves para la carrera de un diputado tanto dentro como fuera del congreso, la razón principal es que para la mayoría de los legisladores el trabajo en las comisiones constituye la base para la construcción de su reputación personal, la cual resulta fundamental para sus aspiraciones políticas futuras. En los casos analizados, la asignación de puestos dentro de las comisiones está definida por un criterio de proporcionalidad política, de tal forma que la influencia del partido a la hora de definir la conformación de las comisiones depende de su fuerza electoral, esto otorga ventajas a los partidos respecto a la autonomía de sus diputados, y a los partidos mayoritarios respecto a los demás partidos. De esta forma, se espera que los partidos exitosos electoralmente posean miembros más especializados que aquellos partidos cuyo rendimiento en la arena electoral sea bajo.

Además de la asignación a comisiones, la especialización está condicionada por la duración de las mismas, ya que cuanto mayor es el periodo de duración mayor es el grado de especialización del legislador (Acher, 1974: 69); de esta forma, si éstas cambian cada año las posibilidades de especialización se reducen, al aumentar las probabilidades de ser reemplazado y reubicado. Asimismo, la perspectiva de poder mantenerse durante un largo periodo de tiempo dentro de una misma comisión incentiva al legislador a esforzarse en la configuración de conocimientos especializados. Otro factor importante en términos de la especialización es el tamaño de las comisiones. Como señalan Mattson y Strøm (1995: 268), la posibilidad de monopolizar el conocimiento en el Parlamento disminuye a medida que el tamaño de las comisiones aumenta. Esto se debe a que en comisiones grandes se incrementan los costes de obtener información acerca de la posición y las preferencias de los colegas, así como de llegar a acuerdos en las

negociaciones. Cuanto mayor es el número de actores involucrados en la toma de decisiones mayor es la inversión en términos de tiempo y de esfuerzo. Asimismo, los costes externos se elevan ya que se torna más difícil poder tomar decisiones de manera unánime (Francis, 1982).

Por su parte, el número de comisiones ha sido asociado con el control que ejercen los partidos sobre sus diputados, el que ejerce el gobierno sobre el parlamento y con la productividad de la cámara. Por una parte, se considera que el aumento del número de comités reduce la capacidad de los partidos para controlar a sus legisladores, así como la del gobierno para influenciar y presionar a las comisiones a través de sus miembros, ya que la dispersión de las unidades los hace menos manejables. Por otra parte, se considera que el aumento del número de comisiones se vería reflejado en una mayor eficiencia en el proceso legislativo al tratarse más temas de manera más diferenciada y profunda. Es decir que un gran número de comisiones permite la diversificación de largo alcance y un alto grado de especialización (Mattson y Strøm, 1995).

Otro elemento identificado por la literatura sobre la especialización legislativa es la existencia de subcomités o grupos de trabajo dentro de las comisiones, ya que se considera que, si el sistema de comités tiende a facilitar la especialización, es probable que la presencia de los subcomités produzca una especialización adicional (Asher, 1974: 69). Finalmente, una variable poco explorada en las investigaciones sobre la especialización legislativa es la correspondencia entre el sistema de comisiones de los congresos y los ministerios de gobierno. Según Mattson y Strøm (1995: 270), el hecho de que existan comisiones cuya jurisdicción se corresponda con la estructura de gobierno facilita y aumenta la capacidad de influencia de la actividad congresal en el proceso de elaboración de políticas públicas a través del conocimiento experto y permite a los miembros individuales del comité construir redes personales con funcionarios y personal de la administración pública, lo

cual constituye un importante recurso tanto para desarrollar su trabajo dentro de la comisión como para su trayectoria futura.

Pese a que la mayoría de los trabajos acerca de la especialización legislativa se centran en la organización y funcionamiento interno de los parlamentos, las normas electorales también hacen parte de las variables institucionales que afectan el grado y la forma en que la actividad congresal se especializa. Esto se debe a que el diseño del sistema electoral determina, además de las probabilidades para entrar y mantenerse en el parlamento, la relevancia que se le otorga en los procesos electorales al candidato y al partido político. Esto último constituye un incentivo para que la actividad congresal asuma la especialización como un objetivo relevante en su trabajo legislativo, o no le otorguen importancia a este aspecto. La idea de fondo que guía esta afirmación es que el hecho de que en los casos en los cuales el sistema electoral otorga mayor importancia al candidato, debilitando de esta forma su dependencia al partido, éste debe buscar aumentar su reputación personal en el distrito donde compite. De esta forma, la especialización se convierte en una herramienta para aumentar dicha reputación, a la vez que en un recurso que incrementa su capital político. En términos prácticos esto se traduce en el aumento de sus posibilidades de elección, reelección o de ascenso en su carrera política (Adler et al., 2004). En este sentido, los arreglos institucionales que otorgan más importancia a la figura del político que a la organización que lo respalda, o, en otras palabras, que refuerzan la imagen del político sobre el partido, aumentan la especialización de los diputados, o su interés por especializarse. Por el contrario, en aquellos sistemas en los cuales el partido político es el actor central de las elecciones, la figura de los políticos como actores individuales se difumina. En estos casos es más importante para el diputado buscar una posición favorable dentro del partido que forjar una reputación de cara al electorado basados en su capacidad y competencia.

Partiendo de esta idea, los elementos del sistema electoral que pueden incentivar o desincentivar la especialización de los diputados, y teniéndose en cuenta que el tipo de representación es proporcional para todos los casos aquí analizados, son las circunscripciones electorales, las listas y el tipo de voto. Respecto al distrito electoral, un aspecto relevante es su tamaño ya que, en circunscripciones grandes, es decir, aquellas en donde se eligen a varios diputados, la figura del candidato se ve opacada por la etiqueta del partido, sobre todo, allí donde existen listas cerradas y bloqueadas diseñadas por el partido y donde el elector sólo puede votar por el candidato que encabeza la lista. En estos casos, los candidatos dependen más del puesto en las listas que les asigna la organización que de su imagen ante el electorado, ya que por más que posea una buena reputación entre los electores, si no aparece entre los primeros puestos de la lista sus posibilidades de ser elegido o reelegido son mínimas. Por el contrario, a menor tamaño de la circunscripción mayor es la relevancia del candidato y más estrecha la relación establecida con el elector; este efecto se potencia con la existencia de listas abiertas y voto preferente, lo cual permite al elector seleccionar al candidato que más conoce o en el que más confía.

El último nivel a analizar es el partidista. Pese a que por lo general los partidos en el congreso actúan como bloque, sus miembros poseen sus propios intereses. A pesar de que uno de los principales criterios en la creación de los partidos es la afinidad ideológica, está no siempre es suficiente para armonizar las preferencias de los legisladores con los lineamientos del partido. no hay que olvidar que los líderes del partido también tienen sus propios intereses en juego: por una parte, necesitan establecer equilibrios en las relaciones internas del partido y para ello usan mecanismos como la asignación de comisiones para premiar, castigar e incentivar la lealtad de los diputados; por otra, buscan fortalecer su liderazgo dentro del partido y en el parlamento; y, finalmente, persiguen alcanzar los objetivos colectivos que le permitan al

partido crear un registro que les ayude a recabar un mayor número de apoyos en la arena electoral.

En este contexto, la manera en que se organizan y funcionan los partidos afecta el comportamiento de la actividad congresal y los líderes partidistas. Aspectos como la forma en que se seleccionan los candidatos, el grado de lealtad de sus congresistas o la estabilidad de los partidos, cobran relevancia al condicionar las relaciones entre los actores involucrados en la acción del partido en el parlamento (Keefe y Ogul, 2001: 308). En cuanto a los mecanismos de selección de candidatos, los procesos cerrados y excluyentes aumentan la dependencia de los aspirantes al congreso a las directrices del partido y/o a los intereses de los líderes. Mientras que los procesos más abiertos y descentralizados permiten a los candidatos tener posibilidades de ganar las elecciones internas mediante el apoyo de las bases del partido y no solo de la cúpula. Este grado de autonomía o dependencia, según sea el caso, se traslada al parlamento ya que la actividad congresal necesitan acumular capital político de cara a unas futuras elecciones ya sea para buscar la reelección, para dar el salto a otro ámbito de representación o para ganar influencia dentro de las comisiones; de esta forma, si son seleccionados por los líderes deben compensar la elección mostrando lealtad hacia ellos, y si son elegidos en procesos abiertos deben esforzarse más por atender las demandas y estrechar vínculos de confianza con el electorado que los apoya. Como se señaló anteriormente, la dependencia o autonomía respecto de los líderes y de los partidos también afecta a la especialización de la actividad congresal.

Otra dimensión es la ética parlamentaria.

El actual Código de Ética es muy genérico es necesario una mayor reglamentación relacionada con este tema.

En una entrevista realizada a Humberto Lay por el Diario El Comercio (10 de julio de 2014), comentó que es necesario mejorar el Código de Ética. *“Para formar una cultura ética parlamentaria se requiere complementar los principios que contiene (independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia) con normas o reglas que muestren la aplicación de estos principios a la práctica de la gestión parlamentaria; de manera que no se tenga dudas de lo que es una conducta inaceptable”.*

En los años en las que estuvo como Presidente de la Comisión de Ética en el Congreso de la República, su comisión tuvo que analizar varios casos como la falsedad en la hoja de vida de algunos congresistas, otra forma recurrente de falta de ética en los parlamentarios actuales es el recorte de sueldo del personal asignado a su Despacho y en este sentido se debe ser objetivo y afirmar que esta disminución de sueldo es aceptada por el Congreso como Institución, ¿En qué momento se cambiaron las reglas? Sucedió el golpe del 5 de abril y después de un tiempo y a presión de los organismos internacionales el nuevo Congreso con mayoría del Oficialismo (Fujimoristas) cambiaron algunos artículos del Reglamento Interno del Congreso que tiene rango de Ley, acomodándolo a sus preferencias y gustos, además, en los acuerdos de la Mesa Directiva se especificaba que se podía compartir sueldo y el Congreso de la República se encarga del pago de refrigerio y seguro social.

Manifiesta Lay que *“Otro aspecto no incluido en el actual código es el relacionado a la vida personal del congresista, cuando actos privados son motivo de escándalo con el consiguiente perjuicio de la imagen del Congreso, tomando en cuenta que todo funcionario público, por la naturaleza de su función, pierde hasta cierto punto el derecho a su vida privada. Igualmente debe mejorarse la relación de la Comisión de Ética con otras instancias. Por ejemplo, todo indicio de infracción constitucional o delito de función debería ser trasladado en la*

Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, y esta actuar de oficio; y todo indicio de delito común debería pasar al Ministerio Público para su investigación”.

3.2.1. Productividad legislativa

Con referencia a lo anterior es sumamente importante tener un indicador básico de “eficiencia legislativa” o de productividad que nos permita conocer cuestiones como: i) cuán eficiente es el congreso en términos de costo por legislar, ii) evaluar y mejorar, en su caso, el trabajo legislativo y iii) cuáles son las características socioeconómicas que diferencian a los legisladores más productivos. Por el momento, debido a la falta de datos adecuados resulta fuera del alcance del presente estudio realizar los puntos (i), y (ii). Sin embargo, daremos un primer paso abordando el punto (iii) tratando de generar herramientas para la identificación de aquellas características que destaquen entre los legisladores más productivos.

En la medida en que seamos capaces de tener una base de evaluación se puede exigir mejor desempeño y más aún cuando el trabajo de la actividad congresal puede aumentar la eficiencia el desarrollo económico, social, educativo, político, entre otros, de un país, al asignar de manera adecuada el presupuesto de egresos. Asimismo, identificar las características que hacen más eficiente a un legislador permite al elector seleccionar aquellos diputados, que, en teoría, se espera que sean más productivos, lo que, a largo plazo, pudiera llevar a la actividad congresal a una especie de competencia en la cual el beneficiado principal sería el elector, y con él, toda la sociedad.

En ese sentido para diversas legislaturas estadounidenses, se identifican tres métodos principales de estimación:

1) Actividad empresarial: número de iniciativas suscritas o a las que se adhieren, (Cox y Terry 2008).

2) Promedio de bateo: proporción de iniciativas que son aprobadas entre las suscritas, (Anderson et al, (2003), Frantzich (1979) y Moore y Thomas (1991).

3) Productividad: número de iniciativas que cada legislador suscribe y número de iniciativas aprobadas (Cox & Terry, 2008).

Se identifican igualmente medidas de efectividad que combinan las previamente mencionadas, como es el caso de Volden y Wiseman (2008), que generan diez indicadores utilizando los tres tipos de medición en las diferentes etapas del proceso legislativo.

En lo referente a la metodología para la medición de la efectividad, la más comúnmente utilizada es la regresión binomial negativa. Existen dos estudios mayormente referenciados: Anderson et al (2003) y Cox y Terry (2008).

La diferencia entre los dos estudios destacados, radica en que Anderson et al, (2003) utilizan efectos fijos para controlar factores como la inteligencia, la ética y la inclinación ideológica, mientras que Cox y Terry (2008) asocian cada variable con un indicador de status de mayoría, y estiman en qué proporción la productividad y las variables independientes se ven afectadas por el hecho de formar parte de la fracción mayoritaria del congreso.

Otra metodología utilizada para el análisis de la productividad legislativa es la estimación de modelos de regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios, Moore y Thomas (1991) utilizando esta metodología incluyen como variable dependiente el “promedio de bateo”, mientras que Volden y Wiseman (2008) estiman varios modelos utilizando como variable dependiente cada uno de los diez indicadores de efectividad basados en el “promedio de bateo”, “actividad empresarial” y “productividad”.

Los distintos modelos incluyen variables independientes como la presidencia de comisión, años de servicio en el congreso, pertenencia al partido mayoritario, ideología partidista, especialización en tipos de iniciativas, tiempo destinado a otras actividades legislativas (tales como la presentación de iniciativas en el estrado), y características individuales como género, edad, y rasgos étnicos.

Aun cuando se hace uso de diversas metodologías y modelos, los hallazgos tienden a ser homogéneos. El principal hallazgo común reside en la importancia de pertenecer al partido con mayor el efecto positivo que conlleva ser presidente de una comisión, ya que la posición jerárquica puede proporcionar la ventaja de dar prioridad a las iniciativas propuestas por los partidos de adscripción, o a aquellas propuestas por los mismos legisladores. Incluso puede surgir un comportamiento oportunista debido a las partes del proceso legislativo en las cuales participan los presidentes de las comisiones (Anderson et al (2003), Cox y Terry (2008), Frantzich (1979), Miquel y Snyder (2006) y Moore y Thomas (1991).

Como tercer y último hallazgo reiterado se encuentra que la experiencia medida por el número de años como legislador, es un factor que influye positivamente en la productividad de los legisladores sin importar el partido de adscripción, (Anderson et al (2003) Krutz (2005), Volden y Wiseman (2008), Miquel y Snyder (2006) y Moore y Thomas (1991).

Existen otros estudios como es el caso de Addler y Wilkerson (2005) en donde encuentran que los determinantes de la efectividad legislativa están sujetos al tipo de iniciativa que se suscribe. Por su parte, Weldon (2006) ha encontrado que los integrantes de la mayoría no tienen ninguna ventaja más allá de la numérica y la homogeneidad de ideologías. Mientras que Miquel y Snyder, (2006) encuentran que la ventaja electoral influye positivamente en la efectividad de los miembros del congreso. Por otro lado, en los estudios de Herrick et al, (1994) y

Mouw y Mackuen (1992) comprueban que aquellos legisladores que pretenden postularse para el siguiente proceso electoral son más participativos y productivos.

También existe evidencia de que aquellos integrantes del congreso que se dedican a otras actividades legislativas como la presentación en el estrado o mayor actividad en comisiones tienden a disminuir su productividad (Moore & Thomas, 1991).

3.3. Definición de términos básicos

Capacidades

Han sido definidas por Anderson y Woodrow (1989) como las “fortalezas” o recursos de los que dispone una comunidad y que le permiten sentar las bases para su DESARROLLO, así como hacer frente a un DESASTRE cuando éste acontece. Tales capacidades pueden ser físico-materiales (recursos materiales, conocimientos técnicos, ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO), sociales (redes sociales, CAPITAL SOCIAL), o psicológicas (coraje, iniciativa).

Según el artículo “Apropiaciones conceptuales a la luz de la norma actual en Colombia”, Las capacidades son aquellas aptitudes que el alumno ha de alcanzar para conseguir un desarrollo integral como persona. En el currículo de una etapa educativa, los objetivos generales de etapa y de área vienen expresados en términos de capacidades.

"Aptitud para hacer, conocer, sentir. Los objetivos del currículo de la Reforma se formulan en términos de capacidades que hay que desarrollar. Estas capacidades deben ser de distintos tipos: cognitivas, psicomotrices, de autonomía y de equilibrio personal, de interrelación personal, y de inserción social."

Capacidad Profesional

Es aquella necesaria para el desarrollo de la ocupación; hace referencia a todas las dimensiones de la profesionalidad, tales como: capacidad

técnica, capacidad organizativa, de relación con el entorno y de respuesta a contingencias. Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Citado entre otras páginas web, en la del Servicio Navarro de Empleo.

Expresa las capacidades más características de la profesión, señalando especialmente las que no son directamente observables en la realización del trabajo, así como las que tienen que ver con la respuesta a las contingencias, la organización del trabajo, la cooperación y relación en el entorno y la responsabilidad/autonomía.

Comisión de Ética Parlamentaria

Encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética. (Inciso adicionado. Resolución Legislativa del Congreso 016-2003-CR, publicada el 21 de noviembre de 2003) (Artículo modificado aprobado por el Pleno del Congreso de fecha 6 de marzo de 1998).

Comisiones ordinarias

Sus integrantes se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad de la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado.

Especialización

Adecuación, limitación de algo para que cumpla correctamente con su cometido o función.

Adiestramiento, preparación, estudio o ensayo en una determinada habilidad, arte o rama del conocimiento.

Grupos parlamentarios

Son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes y afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas.
2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.

Producción

Según el diccionario, es un proceso por medio del cual se crean los bienes y servicios económicos. Es la actividad principal de cualquier sistema económico que está organizado precisamente para producir, distribuir y consumir los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas.

Productividad

Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales; en un sentido, la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias; en otro, calcula la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos de capital y de mano de obra.

Producto específico

Máxima desagregación de los bienes y servicios de la canasta del INPC. Incluye marca, presentación y otras características necesarias para la identificación precisa de un artículo.

Proyecto de ley

Iniciativa o propuesta que nace en el Congreso, pero al cual acceden el Poder Ejecutivo y otras instituciones incluyendo la iniciativa de los ciudadanos en un porcentaje normado por la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República.

Ley

El proyecto de ley se convierte en Ley cuando es aprobada en sesión del Pleno del Congreso de la República y adquiere obligatoriedad una vez publicada en el diario oficial El Peruano.

Reglamento del Congreso de la República

Tiene fuerza de ley. Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.

CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

En el capítulo que se expone a continuación se presentan los resultados obtenidos de los cuestionarios aplicados a los encuestados durante el período parlamentario 2011-2016.

Para llevar a cabo una presentación de forma más clara, mejor comprensión de análisis y orden en la lectura y resultados de la estadística realizada, se ha dividido el presente capítulo en tres secciones: La primera, en el que se ubica la presentación de gráficos y tablas, la segunda, referida al análisis de los resultados y la tercera, referida a la interpretación y discusión de los mismos.

Asimismo, cada sección consta de cuatro grandes grupos respecto al cuestionario desarrollado, el primer grupo conformado por el nivel de profesionalización de los congresistas, entendiéndose formación política y estudios; un segundo grupo referido a la utilización de herramientas de actualización para una mejor performance en la actividad congresal, un tercer grupo relacionado con la importancia e injerencia que tiene el Grupo Parlamentario en las decisiones estamentales del Congreso y por último, el grupo relacionado con la ética parlamentaria que determina el comportamiento de la investidura.

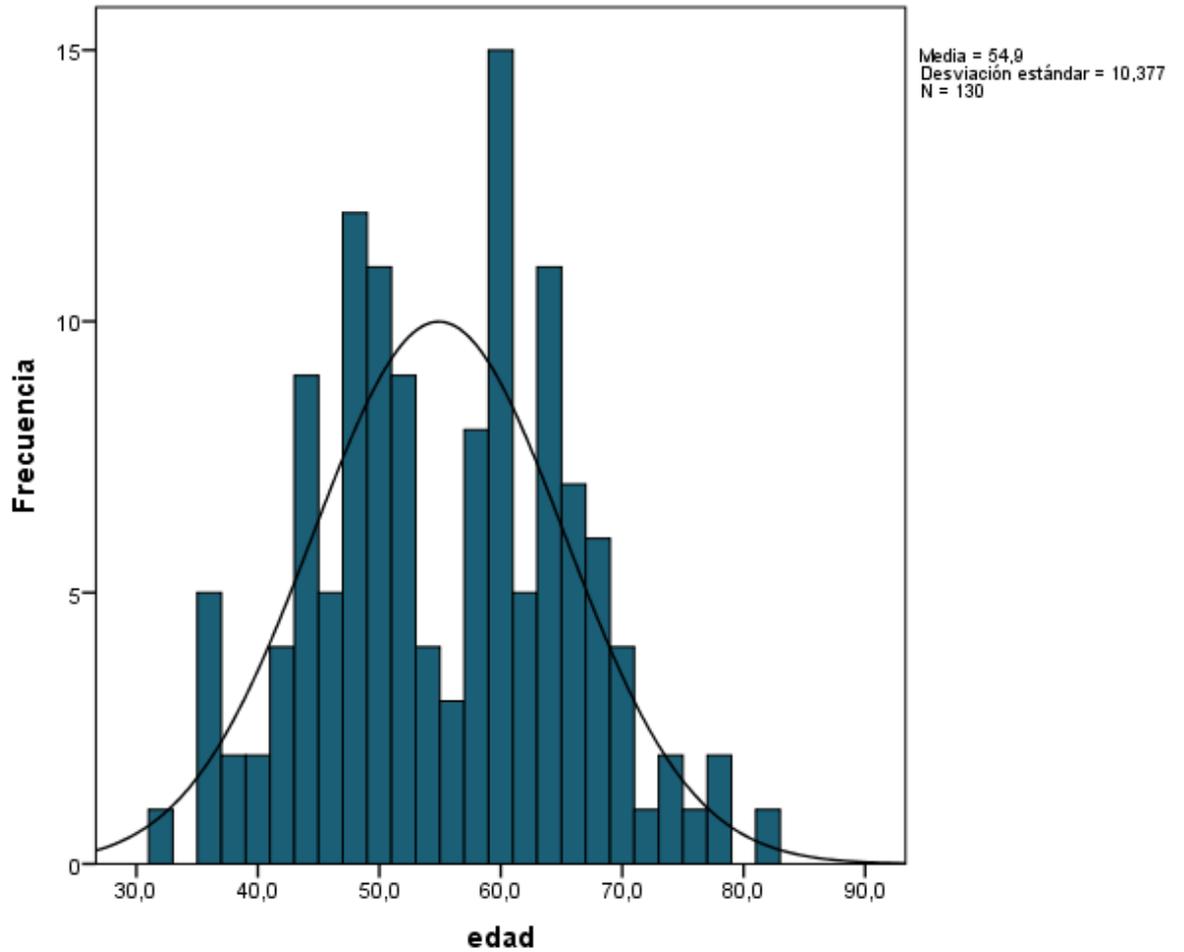
4.1. Análisis de tablas y gráficos

La presentación de información estadística tiene dos opciones de formato: el gráfico y el tabular. El formato gráfico consiste en la utilización de puntos, líneas y figuras que sirven para mostrar magnitudes, asociadas a una escala de medición, de manera que se facilita la comparación e interpretación de los datos estadísticos, sin que necesariamente se incluyan los valores numéricos. El tabular consiste en el ordenamiento de los datos seleccionados, en filas y columnas, denominado cuadro estadístico.

En esta sección se presentan los gráficos y tablas obtenidos del cuestionario aplicado a los congresistas de la República del período parlamentario 2011-2016.

GRAFICO 4.1

VARIABLE DEMOGRÁFICA DE LA MUESTRA DE LOS CONGRESISTAS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

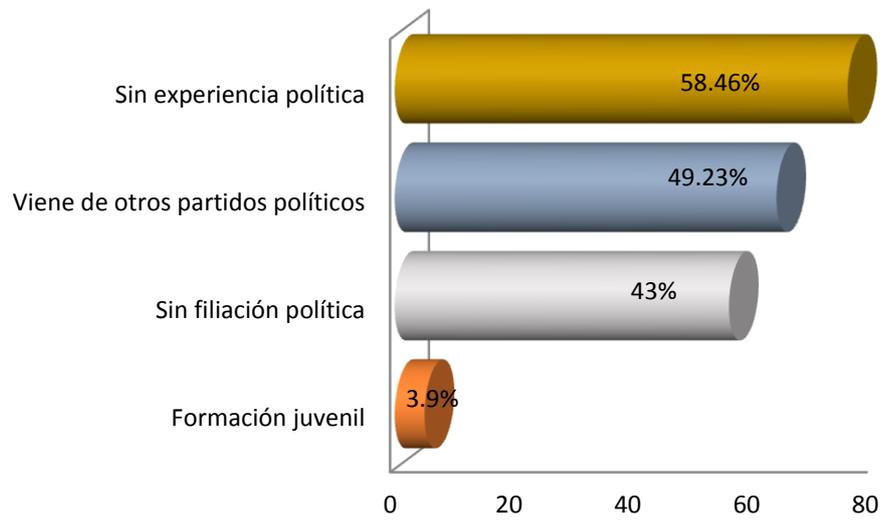


		Frecuencia	Porcentaje
Sexo	Femenino	29	22.3
	Masculino	101	77.7
	Total	130	100.0

1. NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN

GRÁFICO 4.2

ASPECTOS FORMATIVOS EN LA POLÍTICA DE LOS CONGRESISTAS EN
EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2011-2016

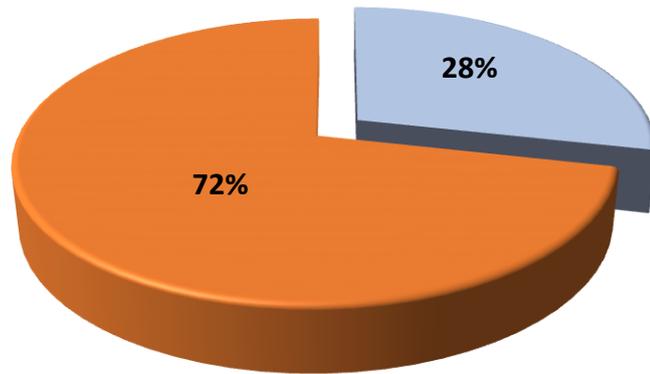


2. CAPACITACIÓN

GRÁFICO 4.3

ACTUALIZACIÓN DE TEMAS RELACIONADOS A LA ACTIVIDAD CONGRESAL

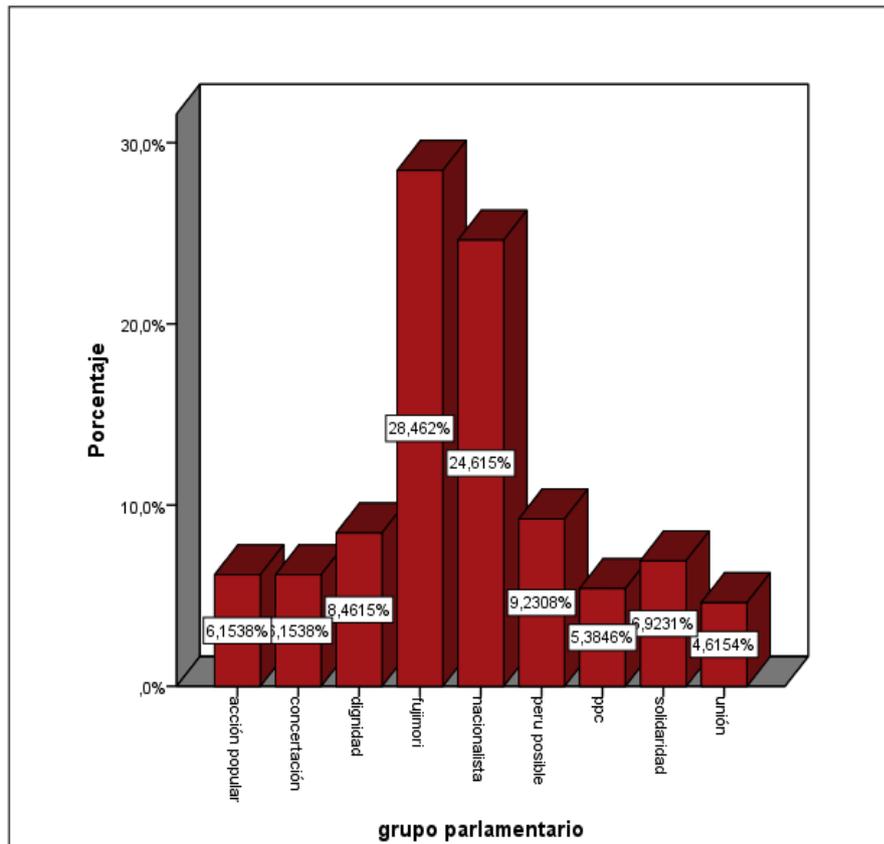
■ % temas actividad congresal ■ Sin actualización temas congresales



3. ESPECIALIZACIÓN CONGRESAL

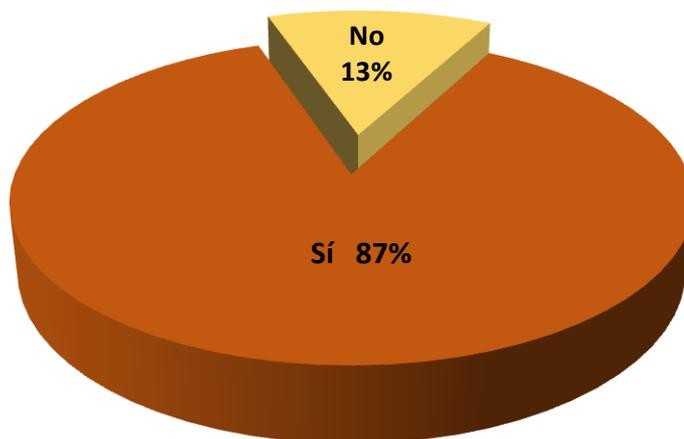
GRAFICO 4.4

GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016



4. ÉTICA

GRAFICO 4.5
NIVEL DE DEDICACIÓN DE LOS CONGRESISTAS EN EL PERIODO
PARLAMENTARIO 2011-2016



1. NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN

TABLA 4.1
(Aspectos formativos en la política de los congresistas en el Periodo Parlamentario 2011-2016)

		Frecuencia	Porcentaje
Formación juvenil	No	125	96.2
	Si	5	3.8
	Total	130	100.0
Formación adultez	No	65	50.0
	Si	65	50.0
	Total	130	100.0
Solo por elecciones	No	71	54.6
	Si	59	45.4
	Total	130	100.0
Miembro fundador	No	115	88.5
	Si	15	11.5
	Total	130	100.0
Miembro invitado	No	122	93.8
	Si	8	6.2
	Total	130	100.0
Sin filiación	No	74	56.9
	Si	56	43.1
	Total	130	100.0
Militante Activo	No	78	60.0
	Si	52	40.0
	Total	130	100.0

TABLA 4.2
MILITANCIA EN PARTIDOS POLÍTICOS DE LOS CONGRESISTAS EN EL
PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		Frecuencia	Porcentaje
pertenencia a otros partidos previamente	No	66	50.8
	Si	64	49.2
	Total	130	100.0
Militante activo	No	130	100.0
Partido local	No	121	93.1
	Si	9	6.9
	Total	130	100.0
Partido Regional	No	64	49.2
	Si	66	50.8
	Total	130	100.0
Partido Nacional	No	98	75.4
	Si	32	24.6
	Total	130	100.0
Pertenenencia a otros partidos previamente	No	78	60.0
	Si	52	40.0
	Total	130	100.0

TABLA 4.3
PROFESIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LOS CONGRESISTAS Y LA
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-
2016

Estadísticas de grupo

	Técnico	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legisladores con escaño	Si	11	1,300	,4830	,1528
	No	119	1,525	1,0018	,0922
# de comisiones en q ha participado	Si	12	6,636	3,3248	1,0025
	No	118	7,373	2,5413	,2339
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	54	4,909	4,3001	1,2965
	No	119	7,647	6,5245	,5981
insistencia	Si	0	4,455	3,5879	1,0818
	No	119	4,378	4,1292	,3785
observados que no fueron ley	Si	0	2,818	1,9909	,6003
	No	119	2,891	2,2391	,2053

F = 1,872, p > 0.05

F = 3,149, p > 0.05

F = 1,319, p > 0.05

F = 4,506, p < 0.05

F = 1,575, p > 0.05

F = 1,782, p > 0.05

TABLA 4.4

PROFESIONALIZACIÓN UNIVERSITARIA DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

Estadísticas de grupo

	superior	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legisladores con escaño	Si	112	1,523	1,0167	,0965
	No	18	1,412	,6183	,1500
# de comisiones en q ha participado	Si	10	7,333	2,5489	,2419
	No	15	7,167	3,0341	,7151
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	112	7,759	6,6064	,6242
	No	18	5,278	4,4958	1,0597
insistencia	Si	112	4,357	4,1195	,3893
	No	18	4,556	3,8839	,9155
observados que no fueron ley	Si	112	2,902	2,2299	,2107
	No	18	2,778	2,1572	,5085

F = 1,210, p > 0.05

F = 2,282, p > 0.05

F = 1,655, p > 0.05

F = 1,756, p > 0.05

F = 0,548, p > 0.05

F = 0,551, p > 0.05

TABLA 4.5

**PROFESIONALIZACIÓN EN MAESTRÍA DE LOS CONGRESISTAS Y LA
PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-
2016**

Estadísticas de grupo

	maestría	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legislaturas con escaño	Si	44	1,636	1,1016	,1661
	No	84	1,440	,8965	,0978
# de comisiones en q ha participado	Si	45	7,000	2,8762	,4288
	No	84	7,476	2,4567	,2681
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	45	9,667	6,7217	1,0020
	No	85	6,224	5,9229	,6424
# leyes	Si	45	152,711	109,0441	16,2553
	No	85	157,718	111,1132	12,0519
insistencia	Si	45	4,356	4,0685	,6065
	No	85	4,400	4,1005	,4448
observados que no fueron ley	Si	45	3,022	2,1793	,3249
	No	85	2,812	2,2387	,2428

F = 3,160, p > 0.05

F = 0,599, p > 0.05

F = 2,098, p > 0.05

F = 0,036, p > 0.05

F = 0,001, p > 0.05

F = 0,027, p > 0.05

TABLA 4.6

PROFESIONALIZACIÓN EN DOCTORADO DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

Estadísticas de grupo

	doctorado	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legislaturas con escaño	Si	9	1,778	1,0929	,3643
	No	119	1,487	,9643	,0884
# de comisiones en q ha participado	Si	10	7,200	2,6998	,8537
	No	119	7,319	2,6133	,2396
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	10	11,000	11,5662	3,6576
	No	120	7,117	5,7543	,5253
# leyes	Si	10	146,200	122,2609	38,6623
	No	120	156,800	109,4460	9,9910
insistencia	Si	10	4,300	4,7854	1,5133
	No	120	4,392	4,0320	,3681
observados que no fueron ley	Si	10	2,900	2,6013	,8226
	No	120	2,883	2,1893	,1999

F = 0,622, p > 0.05

F = 0,021, p > 0.05

F = 14,076, p < 0.001

F = 0,309, p > 0.05

F = 1,068, p > 0.05

F = 1,590, p > 0.05

2. CAPACITACIÓN EN TEMAS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD CONGRESAL

TABLA 4.7
CAPACITACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

Estadísticas de grupo

	Políticas Públicas	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legislaturas con escaño	Si	6	1,833	1,6021	,6540
	No	122	1,492	,9381	,0849
# de comisiones en q ha participado	Si	6	6,000	,8944	,3651
	No	123	7,374	2,6501	,2389
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	6	7,167	5,8109	2,3723
	No	124	7,427	6,4483	,5791
# leyes	Si	6	78,333	61,5879	25,1431
	No	124	159,742	110,5826	9,9306
insistencia	Si	6	1,667	1,8619	,7601
	No	124	4,516	4,1092	,3690
observados que no fueron ley	Si	6	1,833	1,8348	,7491
	No	124	2,935	2,2224	,1996

F = 2,424, p > 0.05

F = 5,545, p < 0.05

F = 0,001, p > 0.05

F = 11,410, p < 0.01

F = 3,001, p > 0.05

F = 0,510, p > 0.05

TABLA 4.8
CAPACITACIÓN EN DERECHO PARLAMENTARIO DE LOS
CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO
PARLAMENTARIO 2011-2016

Estadísticas de grupo

	en Derecho Parlamenta rio	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legislaturas con escaño	Si	19	1,706	,9196	,2230
	No	111	1,477	,9802	,0930
# de comisiones en q ha participado	Si	19	6,842	2,8139	,6456
	No	110	7,391	2,5776	,2458
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	19	6,895	5,8013	1,3309
	No	111	7,505	6,5169	,6186
# leyes	Si	19	116,579	97,1513	22,2880
	No	111	162,730	111,0510	10,5405
insistencia	Si	19	3,474	2,9883	,6856
	No	111	4,541	4,2228	,4008
observados que no fueron ley	Si	19	2,684	2,1872	,5018
	No	111	2,919	2,2244	,2111

F = 0,146, p > 0.05

F = 0,649, p > 0.05

F = 1,054, p > 0.05

F = 2,226, p > 0.05

F = 7,846, p < 0.01

F = 0,002, p > 0.05

TABLA 4.9

**CAPACITACIÓN EN TÉCNICAS LEGISLATIVAS DE LOS CONGRESISTAS
Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO
2011-2016**

Estadísticas de grupo

	Técnica legislativa	N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
# legislaturas con escaño	Si	5	1,500	1,0000	,5000
	No	124	1,508	,9753	,0876
# de comisiones en q ha participado	Si	5	6,600	1,8166	,8124
	No	124	7,339	2,6377	,2369
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si	5	6,400	6,1074	2,7313
	No	125	7,456	6,4314	,5752
# leyes	Si	5	38,800	22,0045	9,8407
	No	125	160,672	109,5318	9,7968
insistencia	Si	5	1,800	1,6432	,7348
	No	125	4,488	4,1106	,3677
observados que no fueron ley	Si	5	2,000	2,7386	1,2247
	No	125	2,920	2,1946	,1963

F = 0,024, p > 0.05

F = 0,769, p > 0.05

F = 0,122, p > 0.05

F = 18,659, < 0.001

F = 3,127, p > 0.05

F = 1,156, p > 0.05

TABLA 4.10

CAPACITACIÓN EN SU PROFESIÓN DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

	Capacitación		N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
	en su profesión					
# legislaturas con escaño	Si		7	1,429	,5345	,2020
	No		121	1,512	,9926	,0902
# de comisiones en q ha participado	Si		7	7,000	1,1547	,4364
	No		122	7,328	2,6704	,2418
# de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista	Si		7	6,571	4,9952	1,8880
	No		123	7,463	6,4836	,5846
# leyes	Si		7	204,714	115,6571	43,7143
	No		123	153,211	109,5135	9,8745
insistencia	Si		7	6,000	4,8990	1,8516
	No		123	4,293	4,0260	,3630
observados que no fueron ley	Si		7	3,571	2,5071	,9476
	No		123	2,846	2,1992	,1983

F = 0,718, p > 0.05

F = 5,050, p < 0.05

F = 0,120, p > 0.05

F = 0,615, p > 0.05

F = 1,402, p > 0.05

F = 0,304, p > 0.05

3. ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA (GRUPOS PARLAMENTARIOS)

TABLA 4.11

RELACIÓN ENTRE EL NIVEL TÉCNICO DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
Técnico	No	Recuento	23	96	119
		% dentro de c/asesoría	100.0%	89.7%	91.5%
	Si	Recuento	0	11	11
		% dentro de c/asesoría	0.0%	10.3%	8.5%
Total		Recuento	23	107	130
		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$$X^2 = 2.583, P > 0.05$$

TABLA 4.12

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LOS
CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN
EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016**

Tabla cruzada

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
superior		Recuento	0	18	18
	No	% dentro de c/asesoría	0.0%	16.8%	13.8%
		Recuento	23	89	112
	Si	% dentro de c/asesoría	100.0%	83.2%	86.2%
Total		Recuento	23	107	130
		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 4.491, P < 0.05$

TABLA 4.13

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE DIPLOMADOS DE LOS CONGRESISTAS
Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN EL PERIODO
PARLAMENTARIO 2011-2016**

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
diplomado		Recuento	16	64	80
	No	% dentro de c/asesoría	69.6%	59.8%	61.5%
		Recuento	7	43	50
	Si	% dentro de c/asesoría	30.4%	40.2%	38.5%
Total		Recuento	23	107	130
		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 0.761, P > 0.05$

TABLA 4.14

RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE MAESTRÍA DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
maestría		Recuento	11	74	85
	No	% dentro de c/asesoría	47.8%	69.2%	65.4%
		Recuento	12	33	45
	Si	% dentro de c/asesoría	52.2%	30.8%	34.6%
Total		Recuento	23	107	130
		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 3.806, P < 0.05$

TABLA 4.15

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE DOCTORADO DE LOS CONGRESISTAS Y
LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN EL PERIODO
PARLAMENTARIO 2011-2016**

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
		Recuento	22	98	120
doctorado	No	% dentro de c/asesoría	95.7%	91.6%	92.3%
		Recuento	1	9	10
	Si	% dentro de c/asesoría	4.3%	8.4%	7.7%
		Recuento	23	107	130
Total		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 0.440, P > 0.05$

TABLA 4.16

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE POST-DOCTORADO DE LOS
CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA LEGISLATIVA EN
EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016**

		c/asesoría		Total	
		No	Si		
		Recuento	23	106	129
postdoctorado	No	% dentro de c/asesoría	100.0%	99.1%	99.2%
	Si	Recuento	0	1	1
		% dentro de c/asesoría	0.0%	0.9%	0.8%
		Recuento	23	107	130
Total		% dentro de c/asesoría	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 0.217, P > 0.05$

TABLA 4.17
RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE TÉCNICO DE LOS CONGRESISTAS Y LA
PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL LEGISLATIVA EN EL PERIODO
PARLAMENTARIO 2011-2016

Tabla cruzada

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		96	23	119
Técnico	No	89.7%	100.0%	91.5%
	% dentro de asesoría parcial			
Recuento		11	0	11
Técnico	Si	10.3%	0.0%	8.5%
	% dentro de asesoría parcial			
Recuento		107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 2.583, P > 0.05$

TABLA 4.18

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LOS
CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL
LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016**

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		18	0	18
superior	No % dentro de asesoría parcial	16.8%	0.0%	13.8%
	Recuento	89	23	112
Si	% dentro de asesoría parcial	83.2%	100.0%	86.2%
	Recuento	107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial	100.0%	100.0%	100.0%
	Recuento	107	23	130

$X^2 = 4.491, P < 0.05$

TABLA 4.19

RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE DIPLOMADO DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

Tabla cruzada

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		64	16	80
diplomado	No % dentro de asesoría parcial	59.8%	69.6%	61.5%
	Si % dentro de asesoría parcial	40.2%	30.4%	38.5%
Recuento		43	7	50
Recuento		107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 0.761, P > 0.05$

TABLA 4.20

RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE MAESTRÍA DE LOS CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		74	11	85
maestría	No % dentro de asesoría parcial	69.2%	47.8%	65.4%
	Recuento	33	12	45
	Si % dentro de asesoría parcial	30.8%	52.2%	34.6%
Recuento		107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 3.808, P < 0.05$

TABLA 4.21
RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE DOCTORADO DE LOS CONGRESISTAS Y
LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL LEGISLATIVA EN EL
PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		98	22	120
doctorado	No	% dentro de asesoría parcial		
		91.6%	95.7%	92.3%
Recuento		9	1	10
Si	% dentro de asesoría parcial			
		8.4%	4.3%	7.7%
Recuento		107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial		100.0%	100.0%

$X^2 = 0.440, P > 0.05$

TABLA 4.22

**RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE POST-DOCTORADO DE LOS
CONGRESISTAS Y LA PRODUCTIVIDAD EN ASESORÍA PARCIAL
LEGISLATIVA EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016**

		asesoría parcial		Total
		No	Si	
Recuento		106	23	129
postdoctorado	No % dentro de asesoría parcial	99.1%	100.0%	99.2%
	Recuento	1	0	1
Si	% dentro de asesoría parcial	0.9%	0.0%	0.8%
	Recuento	107	23	130
Total	% dentro de asesoría parcial	100.0%	100.0%	100.0%

$X^2 = 0.217, P > 0.05$

4. ÉTICA PARLAMENTARIA

TABLA 4.23

NIVEL DE PROBLEMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS DE LOS CONGRESISTAS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		Frecuencia	Porcentaje
Tuvo/Tiene denuncias	No	110	84.6
	Si	20	15.4
	Total	130	100.0
Ha sido procesado	No	127	97.7
	Si	3	2.3
	Total	130	100.0
Tiene antecedentes penales	No	125	96.2
	Si	5	3.8
	Total	130	100.0
tiene antecedentes judiciales	No	112	86.2
	Si	18	13.8
	Total	130	100.0
Ha sido censurado	No	115	88.5
	Si	15	11.5
	Total	130	100.0
Ha sido suspendido	No	114	87.7
	Si	16	12.3
	Total	130	100.0
Estuvo/Está investigado por el Congreso	No	36	27.7
	Si	94	72.3
	Total	130	100.0
Estuvo/Está investigado por la fiscalía	No	106	81.5
	Si	24	18.5
	Total	130	100.0

TABLA 4.24
DEDICACIÓN Y EXPERIENCIA EN EL TRABAJO CONGRESAL POR LOS
CONGRESISTAS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

		Frecuencia	Porcentaje
Dedica mayor tiempo labor política	Si	130	100.0
Remuneración para vivir de esto	Si	130	100.0
Cuenta con trayectoria política larga	No	130	100.0
Conocimiento especializado para el desarrollo de su labor	Si	130	100.0

“Analizar significa establecer categorías, ordenar, manipular y resumir los datos,” (Kerlinger, 1982, p. 96). En esta etapa del proceso de investigación se procede a racionalizar los datos colectados a fin de explicar e interpretar las posibles relaciones que expresan las variables estudiadas.

En esta sección se realizará el análisis y la interpretación de resultados de la estadística reportada en el estudio, lo que permitirá identificar la aceptación o rechazo de la hipótesis planteada.

Gráfico 4.1

Se recopilaron datos demográficos de los congresistas, entre los cuales se preguntó la edad, género, procedencia.

El tamaño de la muestra fue de 80 encuestados, de los cuales se encontró que el 78 por ciento son varones y el complemento mujeres.

Asimismo, se encontró que la edad promedio de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 fue de 54,9 años + - 10.4.

Gráfico 4.2

En esta parte del cuestionario aplicado a la muestra incluyó preguntas cerradas acerca de sus aspectos formativos en la política, aspectos importantes como militancia, años en la política, a cuántos partidos políticos ha pertenecido, otros cargos de representación popular, conformando con ello un perfil en cuanto a nivel de profesionalización.

Un factor importante para entrar en política es la invitación cursada por la agrupación o partido político.

Gráfico 4.3

Para saber más acerca de los conocimientos que tenían los encuestados sobre los temas congresales, en esta segunda parte del cuestionario relacionado con la capacitación necesaria para la actividad congresal se preguntó acerca de los tipos de programas o temas que tienen conocimiento para una mejor

performance. Al concentrar las respuestas se encontró que la mayor parte de los encuestados no tiene conocimientos en materia congresal.

Gráfico 4.4

Para una mejor interpretación de la importancia que tiene el Grupo Parlamentario en las decisiones estamentales del Congreso, en esta tercera parte del cuestionario se conformó de 12 preguntas, por ejemplo, en términos de asesoría, se encontró que 87 por ciento de los encuestados realizan asesoría completa, 45% no tienen permanencia en el Grupo Parlamentario, el 75% no tiene permanencia en Comisiones (individualmente no pueden pertenecer a una Comisión).

Finalmente, se encontró que el grupo más representativo fue el fujimorismo con el 28 por ciento, seguido del nacionalismo en el 25 por ciento y en tercer lugar Perú posible con el nueve por ciento.

Gráfico 4.5

Dentro del cuestionario se le ha dado una dedicación especial a la ética, en el que se miden dimensiones como denuncias, antecedentes penales, nivel de desempeño profesional.

Respecto del nivel de dedicación de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 se puede encontrar que la dedicación exclusiva se dio en el 87 por ciento, el complemento solamente tenía una dedicación parcial.

Primer Grupo del cuestionario para definir el nivel de profesionalización en la política

Tabla 4.1

Entre la población encuestada de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos encontrar en esta tabla de frecuencia que solamente el cuatro por ciento tenía formación desde la juventud, el 50 por ciento había tenido formación política en la adultez, el 45 por ciento solo por el hecho de las elecciones, el 12 por ciento es miembro fundador de un partido, el seis por

ciento miembro invitado, el 43 por ciento sin filiación política (independiente), el 40 por ciento era miembro activo de su partido político.

Tabla 4.2

En este mismo grupo, entre la población encuestada, respecto de la militancia en partidos políticos de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 se pudo encontrar que el 49 por ciento pertenecía a otros partidos previamente, el 100 por ciento fue militante activo, el siete por ciento pertenecía a un partido local, el 51 por ciento pertenecía a un partido regional y el 25 por ciento pertenecía a uno nacional.

Tabla 4.3

En este mismo grupo, en términos de educación, se encontró que respecto a la profesionalización técnica de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo demostrar que la única dimensión que mostró diferencias estadísticamente significativas fue para el número de leyes aprobadas ya que muestra que los que hicieron un nivel técnico tienen un promedio de leyes aprobadas de 178 (+- 98), mientras que los que no tienen el nivel técnico tienen un promedio de 154 leyes (+ - 153.98), en esta diferencia se muestran diferencias estadísticamente significativas con lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de investigación en esta dimensión por lo que estas dos variables se encuentran asociadas.

Las dimensiones que no se muestran diferencias significativas con los estudios técnicos son, el # legislaturas con escaño, el # de comisiones en q ha participado, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, las insistencias, y los proyectos de ley observados que no fueron ley. Debido a que el valor de p fue mayor de 0.05, en ese sentido no se reportan diferencias significativas por lo que se rechaza la hipótesis de investigación y se acepta la hipótesis nula, por lo que estas dimensiones no se relacionan.

Tabla 4.4

En cuanto a la profesionalización universitaria de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que las dimensiones que no mostraron diferencias estadísticamente significativas entre los que tuvieron y no tuvieron educación universitaria fueron el # legislaturas con escaño, el # de comisiones en q ha participado, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, el # leyes aprobadas, las insistencia y los proyectos observados que no fueron ley, como vemos en estos casos no se reportan estadística menores de 0.05, por lo que se rechaza la hipótesis de investigación, y se acepta la hipótesis nula por lo que no se relacionan estas variables.

Tabla 4.5

En cuanto a la profesionalización en maestría de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que las dimensiones que no mostraron diferencias estadísticamente significativas entre los que hicieron una maestría y los que no la hicieron, fueron el # legislaturas con escaño, el # de comisiones en q ha participado, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, el # leyes aprobadas, el número de insistencias, y finalmente el número de los proyectos observados que no fueron ley, como podemos ver al no reportar los valores de la significancia valores menores a 0.05, rechazamos la hipótesis del estudio y aceptamos la hipótesis nula y por ende no se relacionan las variables.

Tabla 4.6

Respecto a la profesionalización en doctorado de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que, si existen diferencias estadísticamente significativas entre los que hicieron un doctorado y los que no, en el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista. El número promedio de leyes aprobadas fue de 78 en los que habían hecho doctorado y mucho más 59 los que no lo habían realizado, en este sentido y para esta dimensión se reporta

diferencias estadísticamente significativas y por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de investigación, en ese sentido se muestra relación entre las variables.

Por otro lado, las dimensiones que no muestran diferencias estadísticamente significativas entre los congresistas que han realizado un doctorado y los que no lo han hecho, fueron el # legislaturas con escaño, el # de comisiones en q ha participado. Como podemos observar no se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que se acepta la hipótesis nula y se rechaza la hipótesis del estudio en ese sentido no se establece relación entre las variables ya que el valor de la significancia es mayor de 0.05.

Segundo grupo del cuestionario relacionado a la capacitación en temas de la actividad congresal

Tabla 4.7

Por otro lado, al medir la capacitación en políticas públicas de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016 se pudo encontrar que las dimensiones que mostraron diferencias estadísticamente significativas fueron el # de comisiones en q ha participado y el # leyes aprobado, en ese sentido se puede afirmar que el número de comisiones en las que ha participado fue de 7.2 los que hicieron políticas públicas, y 7.4 los que no tuvieron dicha capacitación.

Tabla 4.8

En cuanto a la capacitación en derecho parlamentario de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos afirmar que la dimensión que muestra diferencias estadísticamente significativa fue el número de insistencias en ese sentido de los que tuvieron entrenamiento en derecho tuvieron un promedio de insistencias de 3.4 mensuales, mientras los que no habían hecho esta capacitación tuvieron 4.5, como vemos se muestran diferencias con significancia menor a 0.05, por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis del estudio.

Por otro lado, las dimensiones que no se relacionan con la variable dependiente fueron el # legislaturas con escaño, el # de comisiones en que ha participado, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, el # leyes y finalmente el número de proyectos observados que no fueron ley, como vemos no se reporta diferencias estadísticas por tener un valor de p mayor de 0.05, rechazando la hipótesis de investigación y aceptando la hipótesis nula.

Tabla 4.9

En cuanto a la capacitación en técnica legislativa de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016 se pudo encontrar que la dimensión relacionada fue la producción de leyes aprobadas en ese sentido los que si se capacitaron en dichas técnicas tuvieron un promedio de leyes aprobadas de 39 y los que no se capacitaron tuvieron un promedio de 16, como vemos existe diferencias estadísticamente significativas, con lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de estudio, por lo que se establece relación entre las variables.

Las dimensiones que no se relacionaron fueron del # legislaturas con escaño, el # de comisiones en que ha participado, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, el número de insistencias y los proyectos observados que no fueron ley, con valor de P mayor de 0.05 por lo que se rechaza la hipótesis de estudio y se acepta la hipótesis nula en estas dimensiones.

Tabla 4.10

En cuanto a la capacitación en su profesión de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que la dimensión que muestra diferencias estadísticamente significativas entre los que se capacitaron y no en su profesión fue el # de comisiones en q ha participado encontrándose que los capacitados tuvieron u promedio de 4 comisiones y los no capacitados 7.3, como vemos se rechaza a

hipótesis nula y se acepta la hipótesis de investigación estableciendo relación entre las variables.

Las demás dimensiones que no mostraron dicha diferencia significativa fueron el # legislaturas con escaño, el # de leyes y resoluciones legislativas promovida x el congresista, el # leyes, la frecuencia de insistencias y los proyectos de ley observados que no fueron ley, en estos casos se rechaza la hipótesis de estudio y se acepta la hipótesis nula por los valores mayores 0.05, sin establecer relación entre variables.

Tercer grupo del cuestionario relacionado con los Grupos Parlamentarios

Tabla 4.11

En cuanto a la relación entre el nivel técnico de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que, si reportan asesoría el 10 por ciento tenía nivel técnico, mientras que los que no reportan asesoría el cero por ciento tenía este nivel, como se observa el valor de P es mayor de 0.05 por lo que no se reportan diferencias estadísticamente significativas y por ende no hay relación de variables.

Tabla 4.12

En cuanto a la relación entre el nivel superior universitario de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos afirmar que del total de los que tuvieron o realizaron asesoría, el 83 por ciento tuvo nivel superior, mientras que del total de los que no tuvieron asesoría el 100 por ciento si tuvo nivel superior de estudios, como podemos apreciar en este caso se establecen diferencias estadísticamente significativas rechazando la hipótesis nula y aceptando la hipótesis de investigación, en ese sentido se establece relación entre las variables.

Tabla 4.13

Con respecto a la relación entre el nivel de diplomados de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que no realizan asesoría el 30 por ciento tiene un diplomado, mientras del total de los que si realizan asesoría el 40 por ciento realizó un diplomado, como podemos ver no se reportan diferencias estadísticamente significativas al determinar un valor de P mayor de 0.05, por lo que se rechaza la hipótesis de investigación y se acepta la hipótesis nula.

Tabla 4.14

En cuanto a la relación entre el nivel de maestría de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos encontrar que del total de los que no llevan asesoría el 52 por ciento si han llevado maestría, mientras que del total de los que si llevan asesoría el 31 por ciento ha tenido estudios de maestría, como podemos apreciar se reportan diferencias estadísticamente significativas, por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis del estudio en este sentido no se relacionan las variables.

Tabla 4.15

Respecto de la relación entre el nivel de doctorado de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que tienen asesoría el ocho por ciento si llevaron doctorado, mientras de los que no llevaron asesoría, solo el cuatro por ciento llevo este nivel de estudio, como podemos apreciar no se reportan diferencias estadísticamente significativas, por lo que no hay relación entre las variables rechazando la hipótesis de estudio y aceptando la nula.

Tabla 4.16

Respecto de la relación entre el nivel de post-doctorado de los congresistas y la productividad en asesoría completa legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que llevaron asesoría, el uno

por ciento si hizo postdoctorado, mientras de los que no levaron asesoría, ninguno realizo estudios de postdoctorado. Como podemos apreciar no se reportan diferencias estadísticamente significativas, por lo que se acepta la hipótesis nula y se rechaza la hipótesis de investigación, sin permitir relación de variables al ser el valor de P mayor de 0.05.

Tabla 4.17

En cuanto a la relación entre el nivel de técnico de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que tuvieron asesoría parcial ningún caso eran técnicos y de los que nunca tuvieron asesoría parcial el diez por ciento era técnico, como vemos no se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que se rechaza la hipótesis alterna y acepta la hipótesis nula en ese sentido no se establece relación entre las variables ya que el valor de P es mayor de 0.05.

Tabla 4.18

En cuanto a la relación entre el nivel de superior universitario de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de si tienen asesoría parcial el 100 por ciento si tienen educación superior, mientras que del total de lo que no tienen asesoría parcial el 83 por ciento tienen este mismo nivel, como vemos se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de estudio, en este sentido se establece relación entre las variables.

Tabla 4.19

En cuanto a la relación entre el nivel de diplomado de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos afirmar que del total de los que brindan asesoría parcial el 30 por ciento si realizó un diplomado, mientras que del total de los que no realizaron una asesoría parcial el 40 por ciento también hicieron este mismo diplomado, sin embargo debido a que el valor de P es mayor de 0.05 no se

logran encontrar diferencias estadísticamente significativas, por lo que se rechaza la hipótesis de estudio y se acepta la hipótesis nula en ese sentido no se reporta relación entre variables.

Tabla 4.20

Respecto de la relación entre el nivel de maestría de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que del total de los que si realizaron asesoría parcial el 52 por ciento realizaron una maestría, mientras que de los que no realizaron dicha asesora el 31 por ciento también realizaron estos estudios, como se puede apreciar se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis del estudio, con lo que se establece la relación entre las variables.

Tabla 4.21

En cuanto a la relación entre el nivel de doctorado de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos determinar que del total de los que no reportan asesoría parcial el ocho por ciento si hizo doctorado, mientras que del total de los que sí hicieron asesoría parcial el cuatro por ciento realizó estos estudios como podemos ver no se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que las variables no se asocian, rechazando la hipótesis del estudio y aceptando la nula.

Tabla 4.22

En cuanto a la relación entre el nivel de post-doctorado de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, podemos encontrar que del total de los que si realizan asesoría parcial ningún caso hizo posdoctorado, mientras que de los que no realizan asesoría parcial el uno por ciento si lo hizo, como podemos apreciar no se reportan diferencias estadísticamente significativas por lo que se acepta la hipótesis nula y rechaza la hipótesis del estudio, en este sentido no se establece la relación de variables.

Esta cuarta sección del cuestionario se conformó de preguntas centradas en obtener información acerca de sus antecedentes o valores, así como preguntas de evaluación para conocer el juicio de valor de los encuestados sobre diferentes aspectos de su actividad congresal.

Cuarto grupo del cuestionario relacionado con la Ética Parlamentaria

Tabla 4.23

Al determinar el nivel de problemas legales y administrativos de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que el 15 por ciento tuvo denuncias, solamente el dos por ciento fue procesado y el cuatro por ciento tiene antecedentes penales, el 14 por ciento presenta antecedentes judiciales, el 12 por ciento fue censurado, el mismo porcentaje fue suspendido, y el 19 por ciento fue investigado por la fiscalía.

Tabla 4.24

Respecto a la dedicación y experiencia en el trabajo congresal por los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016, se pudo encontrar que el 100 por ciento de los congresistas le dedica mayor tiempo a la labor política, el 100 por ciento de los congresistas reciben una remuneración para vivir de esto y no tienen ningún otro empleo, ninguno de los congresistas cuenta con trayectoria política larga, y el 100 por ciento refiere que tiene conocimiento especializado para el desarrollo de su labor.

4.2. Discusión de resultados

La interpretación de datos estadísticos se realiza en términos de los resultados de la investigación. Esta actividad consiste en establecer inferencias sobre las relaciones entre las variables estudiadas para extraer conclusiones y recomendaciones (Kerlinger 1982).

La discusión es una relación entre hechos y explicaciones, estando destinado de cierto modo a respaldar la hipótesis general o de discutirla, y explicar y comparar los resultados obtenidos con la teoría para así

hallar las conclusiones.

En este primer gráfico resaltamos, el género en la política y, en ese sentido, Marcela Lagarde en una de sus publicaciones (Género y feminismo) nos muestra que la perspectiva de género tiene como único objetivo el de contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración (de la concepción del mundo) a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política, desde las mujeres y con las mujeres. Señalando que el reconocimiento a la diversidad de género y la diversidad de cada uno es el principio esencial de esa perspectiva. Confrontado los resultados con lo señalado por Lagarde estamos debajo del margen del 30 por ciento de la cuota de género solicitado. Lo que nos lleva a señalar que las organizaciones y partidos políticos incluyen los porcentajes mínimos establecidos por la normativa electoral, lo que resulta especialmente cierto para el caso de las candidatas al Congreso.

De la tabla 4.1. Se tiene como resultado que respecto al nivel de profesionalización y el nivel de formación en partidos políticos de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 el 50 por ciento lo ha hecho en la adultez y el 43 por ciento no tiene filiación, es decir, no hay la integración de grupo que crea una identidad política común, así Luís Jaime Cisneros: "En busca de una Nación" Correo 15-05-2004, refiere que *“Las ideas rectoras son las ideologías. La existencia de un planteamiento ideológico permite que el partido logre una consolidación institucional. Aquellos grupos que no posean una doctrina que se sustente ideológicamente se convierten en una organización caudillista que tarde o temprano va a desaparecer”*. Por lo expuesto se concluye de la interpretación de esta tabla, que en el período analizado no hubo compromiso ni ideología en la mayoría de sus representantes lo que se vio reflejado en la migración o conformación de nuevos grupos parlamentarios, dando lugar a lo que se conoce como transfuguismo.

Con relación a la tabla 4.2 que analiza la militancia en partidos políticos de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 se tiene como resultado que el porcentaje de militancia activa es nulo, y considerando que en el latín se encuentra el origen etimológico del término militancia, como la conducta o actitud de aquel que se esfuerza por defender una causa, puede desarrollarse a través de un partido político, de una organización no gubernamental o incluso desde lo individual.

Un militante político, por lo tanto, es aquel que desarrolla su militancia dentro de un partido. Por lo general, esta militancia lleva a la persona a participar de actos partidarios, a integrarse a comités o unidades básicas y a difundir las propuestas electorales de su partido para tratar de que sus candidatos alcancen cargos públicos. Apreciamos existe un compromiso más regional y local del ciudadano y ello significa una crisis del sistema de representación política, reforzando la idea del divorcio entre ciudadanos y partidos políticos.

Las tablas 4.3, 4.4; 4.5 y 4.6 se refieren al nivel educativo de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016 y la tabla 4.6 respecto a la profesionalización en doctorado de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016; advierte que tiene alta productividad en un 78%; ello confrontado con el concepto de profesión ha sido definido en diversos sentidos por Panaia (2008, pág. 15), identificando hasta cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa, siendo ampliamente explicado en esta tesis y, según lo escrito en la Constitución, en su artículo 90, no es necesario contar con algún estudio, considerando la interpretación de las tablas y en particular de la tabla 4.6, podemos señalar que contar con el nivel de estudios de doctorado refuerza que el nivel de estudio si es importante para la toma de decisiones en la productividad legislativa.

Respecto a los temas de la actividad congresal, Las tablas 4.7; 4.8; 4.9 y 4.10 refieren a la actualización profesional, consideradas como herramientas fundamentales para el mejor desempeño de la función congresal, considerando la capacitación en técnicas legislativas y la capacitación en su profesión de los congresistas y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016 como las más resaltantes y ello según el Diccionario de Términos de Recursos Humanos (2012), define, Herramientas: Cuestionarios, manuales, guías y otros materiales de apoyo de probada eficacia para la resolución práctica del problema o situación, se concluye de la interpretación de estas tablas, particularmente las tablas 4.9 y 4.10 que los conocimientos y estudio en temas como Técnica Legislativa y capacitación en su profesión, refuerzan la productividad legislativa.

Respecto especialización legislativa (grupos parlamentarios), Las tablas 4.11; 4.12; 4.13; 4.14, 4.15; 4.16 se refieren a la asesoría completa que reciben los congresistas en la producción de leyes a través de sus grupos parlamentarios; la relación entre el nivel de maestría de los congresistas y la productividad en asesoría legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016. Por otro lado, las tablas 4.17; 4.18; 4.19; 4.20; 4.21 y 4.22 se refieren a la asesoría parcial que reciben los congresistas en la producción de leyes y la relación entre el nivel de maestría de los congresistas y la productividad en asesoría parcial legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016, con respecto al tema Santaolalla López, en su libro Derecho Parlamentario Español. 1984. p. 106, manifiesta que a través de los Grupos Parlamentarios el funcionamiento del parlamento es mucho mejor, ya que forman frentes comunes al momento de los debates y ante cualquier acción que se presente en los diferentes estamentos. Además, según el diccionario de la real academia de la lengua española el asesor es aquel letrado que, por razón de oficio, debe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego. Desde la antigüedad grandes gobernantes han tenido a su servicio a un conjunto de asesores que les orientan en conocimientos específicos para que

puedan tomar la decisión correcta. Se concluye de la interpretación de estas tablas, particularmente de la tabla 4.14 y 4.20 que la asesoría especializada en los temas de la agenda legislativa es relevante en la productividad legislativa.

Con relación a brindar información acerca de sus antecedentes o valores éticos como es el caso de la ética de los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016, señala Stapenhurst y Pelizzo, p. 9, un código de conducta legislativo es un documento oficial que regula la conducta de los legisladores, determinando los comportamientos que se consideran aceptables y los que no. En otras palabras, tiene como propósito crear una cultura política que enfatice fundamentalmente un comportamiento recto, correcto, transparente y honesto por parte de los parlamentarios. Se concluye que la mayoría de congresistas ha sido investigada por la Comisión de Ética Parlamentaria.

Finalmente, respecto a la dedicación y experiencia en el trabajo congresal por los congresistas en el periodo parlamentario 2011-2016 se tiene como resultado que el 100 por ciento dedica su mayor tiempo a la actividad congresal y viven de su remuneración otorgada para ello; frente a este tema Marcial Rubio, en su libro “Estudio de la Constitución Política de 1993. Pág. 70, considera que el congresista está preferentemente dedicado a esta labor, de manera que, si tiene que elegir entre un compromiso laboral de otra naturaleza y el trabajo del Congreso, debe optar por este último”. Por ello consideramos que la dedicación exclusiva en la labor parlamentaria por parte de los congresistas de la República se traduce en establecer incompatibilidades entre labores y su finalidad es prevenir conflictos de intereses.

4.3. Conclusiones

1. La relación entre el nivel de profesionalización y la productividad muestra relación en las dimensiones de carrera profesional, maestría, siendo significativamente relevante en la dimensión de profesionalización de doctorado.
2. La actualización profesional y la productividad legislativa se relacionan significativamente en el nivel de entrenamiento en políticas públicas, entrenamiento en técnica legislativa y actualización en su profesión.
3. No hubo relación entre los Grupos parlamentarios y la productividad legislativa; lo que pone de manifiesto la necesidad de empoderar a los Grupos antes que, a los congresistas, toda vez que el Grupo Parlamentario a través de su vocería ejerce presión y mejor análisis en los debates de los diferentes estamentos del Legislativo.
4. En cuanto a la Ética profesional, la conducta de los parlamentarios en este período investigado no estuvo al nivel de su investidura.

4.4. Recomendaciones

1. Diseñar una normativa que, si bien no exija como requisito ser profesional para ser congresista, se cumpla con ciertos requisitos que serán de responsabilidad de los partidos u organizaciones políticas a través de sus escuelas de formación, para ello es necesario modificar algunos artículos de la Ley de Partidos Políticos.
(Se adjunta la iniciativa legislativa)
2. Diseñar una normativa para que los congresistas en el periodo de transición de su elección logren llevar capacitaciones en políticas públicas y técnicas legislativas. (Se adjunta la iniciativa legislativa).
3. Es necesario repotenciar los Grupos Parlamentarios para mejorar los mecanismos de conducción de sus integrantes, para ello, es necesario diseñar una normativa que modifique el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República. (Se adjunta la iniciativa legislativa).
4. Es necesario mejorar el Código de Ética con normas o reglas que muestren la aplicación de estos principios a la práctica de la gestión parlamentaria; de manera que no se tenga dudas de lo que es una conducta inaceptable, para ello, es necesario diseñar una normativa para modificar el Código de Ética Parlamentaria. (Se adjunta la iniciativa legislativa).

4.5. Fuentes de información

1. Alcántara, M. (2010). *Partidos políticos en América Latina: Hacia una profesionalización de calidad* (Vol. 9). Lima: Onpe.
2. Asher, H. B. (1974). Committees and the Norm of Specialization. *The ANNALS of the American Academy of Political, and Social Science*, 411:63.
3. Cabezas Rincón, L. M. (setiembre de 2013). Tesis Doctoral. *Profesionalización de las Élités Legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Salamanca, Salamanca, España.
4. Calvo, A. &. (2009). Cajonando el debate: Autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso Argentino. *Desarrollo Económico*, 41.
5. Carbajal, L. R. (2013). Tesis "La Gestión Administrativa en el Congreso de la República. Lima, Perú.
6. Centro de Capacitación del Congreso de la República. (2015). Cuadernos Parlamentarios. 35.
7. Democrático, C. C. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Editorial del Congreso de la República.
8. Fenno, R. J. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown and Company.
9. Giancarlo, V. (2001). Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su Influencia? *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, 91-115.
10. Guillén, M. (1990). Profesionales y Burocracia: Desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(51), 35-51.
11. Humanos, I. I. (1999). Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana. *Serie "Parlamento y Gobernabilidad"*, 284.
12. Instituto Ética y Desarrollo. (2009). *Estudios sobre el Congreso Peruano: Grupos Parlamentarios, Disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Fondo Editorial Universidad Antonio Ruiz de Somocurcio.

13. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2001). Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana. *Revista IIDH. Parlamento y Democracia*, 302.
14. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). (2009). *Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos Parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
15. Manim, B. (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Dited by Alianza.
16. Miquel, G. &. (2006). *Legislative Effectiveness and Legislative Carrers*. Ohio: The Ohio State University.
17. Molinelli, G. (1999). *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
18. Moore, M. K. (1991). *Explaining Legislative Success in the US. Senate: The role of the Majority and Minority Parties* (Vol. 44). Salt Lake City: Universidad de Utah.
19. Mustapic, A. (2000). "Oficialistas y Diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, 39, 571-595.
20. Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y Opositores: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Revista Desarrollo Económico*(156).
21. Panaia, M. (2008). *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina*. Argentina: CEPAL.
22. Pérez Bourbón, M. H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
23. Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Madrid, España.
24. Rodríguez, C. (32 de febrero de 2012). Explorando la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. *Seminario de la Universidad de Salamanca*. España.

25. Uriarte, E. (octubre de 2000). La política como vocación y como profesión: Análisis de las motivaciones y de la carrera política de la actividad congresal española. *Revista Española de Ciencia Política*, 3, 97-124.
26. Weber, M. (2007). *La política como vocación. En el político y el científico* (Vol. VIII). Madrid: Alianza Editorial.
- Wilsky, H. (1964). *¿The Professionalization of Everyone? American Journal of Sociology* (Vol. LXX). Chicago: Universidad de Chicago Press.

ANEXOS

Anexo: 1 Matriz de Consistencia

Anexo: 2 Cuestionario de preguntas

Anexo: 3 Anteproyectos

Anexo: 4 Validación de instrumento por expertos (Ficha de validación del instrumento. Juicio de expertos).

1. Matriz de Consistencia

“NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD CONGRESAL Y LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2011-2016”

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES E INDICADORES												
<p>PROBLEMA PRINCIPAL</p> <p>¿En qué medida el nivel de profesionalización en la actividad congresal podría mejorar la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016?</p> <p>FORMULACIÓN DE PROBLEMAS SECUNDARIOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿En qué medida la obligatoriedad en la capacitación en el periodo de transición para ocupar la curul parlamentaria podría mejorar la productividad legislativa? 2. ¿En qué medida la elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario podría mejorar la productividad legislativa? 3. ¿En qué medida el modificar y mejorar el Código de Ética del Parlamento podría mejorar la productividad legislativa? 	<p>OBJETIVO GENERAL</p> <p>Determinar que el nivel de profesionalización en la actividad congresal mejorará la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Precisar que la obligatoriedad de la capacitación en el periodo de transición para ocupar la curul parlamentaria mejorará la productividad legislativa. 2. Establecer que la elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario mejorará la productividad legislativa. 3. Determinar que el modificar y mejorar el Código de Ética del Parlamento mejorará la productividad legislativa. 	<p>HIPÓTESIS GENERAL</p> <p>El nivel de profesionalización en la actividad congresal, mejorará significativamente la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016.</p> <p>HIPÓTESIS ESPECIFICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La obligatoriedad de la capacitación en el periodo de transición para ocupar la curul parlamentaria mejorará significativamente la productividad legislativa. 2. La elaboración de lineamientos básicos para la especialización de los congresistas elaborado por el Grupo Parlamentario mejorará significativamente la productividad legislativa. <p>El modificar y mejorar el Código de Ética del parlamento mejorará significativamente la productividad legislativa.</p>	<p style="text-align: center;">V. 1; (X) Profesionalización de la actividad congresal</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #90EE90;"> <th style="text-align: center;">Variable</th> <th style="text-align: center;">Indicadores</th> <th style="text-align: center;">Instrumento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Profesionalización de la actividad congresal</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación profesional ▪ Actualización profesional ▪ Ética profesional </td> <td style="text-align: center;">Cuestionario</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">V. 2: (Y) Productividad legislativa.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #90EE90;"> <th style="text-align: center;">Variable</th> <th style="text-align: center;">Indicadores</th> <th style="text-align: center;">Instrumento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Productividad legislativa</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de proyectos de ley presentados por los grupos parlamentarios. ▪ Numero de Leyes y Resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario. ▪ Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley. ▪ Autógrafas observadas por el Ejecutivo promulgadas por el Congreso. </td> <td style="text-align: center;">Cuestionario</td> </tr> </tbody> </table>	Variable	Indicadores	Instrumento	Profesionalización de la actividad congresal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación profesional ▪ Actualización profesional ▪ Ética profesional 	Cuestionario	Variable	Indicadores	Instrumento	Productividad legislativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de proyectos de ley presentados por los grupos parlamentarios. ▪ Numero de Leyes y Resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario. ▪ Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley. ▪ Autógrafas observadas por el Ejecutivo promulgadas por el Congreso. 	Cuestionario
Variable	Indicadores	Instrumento													
Profesionalización de la actividad congresal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación profesional ▪ Actualización profesional ▪ Ética profesional 	Cuestionario													
Variable	Indicadores	Instrumento													
Productividad legislativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de proyectos de ley presentados por los grupos parlamentarios. ▪ Numero de Leyes y Resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario. ▪ Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley. ▪ Autógrafas observadas por el Ejecutivo promulgadas por el Congreso. 	Cuestionario													

MÉTODO Y DISEÑO	POBLACIÓN - MUESTRA	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	ESTADÍSTICA
<p style="text-align: center;">TIPO</p> <p>El tipo de estudio de esta investigación es básico (Teórico),</p> <p style="text-align: center;">Nivel</p> <p>Es descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, procesos y personas, es transversal por que determinará en el tiempo actual dos comportamientos de las variables una es la actividad congresal y otra la productividad legislativa y correlacional porque mide el grado de relación de dos o más variables entre sí.</p> <p style="text-align: center;">Enfoque Cuantitativa</p> <p style="text-align: center;">Método Deductivo-Inductivo (Cuantitativo) Inductivo-Deductivo (Cualitativo)</p> <p style="text-align: center;">Diseño</p> <p>El diseño de la investigación es no experimental</p>	<p style="text-align: center;">POBLACIÓN</p> <p>La población está conformada por un total de 130 congresistas.</p> <p style="text-align: center;">MUESTRA</p> <p>80 congresistas a ser seleccionados con muestreo aleatorio simple.</p>	<p style="text-align: center;">TÉCNICA</p> <p>La Técnica será la Encuesta.</p> <p style="text-align: center;">INSTRUMENTOS</p> <p>El instrumento a de recolección de datos será el cuestionario semiestructurado, el cual está constituido por ítems abiertas y cerradas, y tiene como fin determinar las variables en mención.</p>	<p>La información obtenida se presentará en cuadros y gráficos, a partir de las distribuciones de frecuencias encontradas, especialmente Histogramas y barras.</p> <p>Para la parte analítica se empleará un modelo comparativo de dos poblaciones independientes, utilizándose el método de 2 proporciones, aplicándosele la prueba de Chi² de Pearson para establecer su validez estadística además de la prueba estadística de T de Student para el promedio de la productividad legislativa, además se empleará el método de regresión logística para eliminar las variables confusoras evaluadas.</p> <p>Los recursos para el análisis de la información serán los softwares estadísticos SPSS versión 23.0 y EPI INFO, además el programa de optimización de tamaños de muestra SOTAM (Vicente Manzano).</p>

2. Instrumentos de recolección de datos validados por expertos

Variable demográfica

1. Sexo del congresista
 - a. Hombre
 - b. Mujer
2. Edad: ...
3. Procedencia
 - a. Costa
 - b. Sierra
 - c. Selva

Nivel de profesionalización (Aspectos formativos en la política)

4. Elección de partido
 - a. De formación partidaria juvenil
 - b. De formación partidaria en la adultez
 - c. De formación partidaria solo por las elecciones
5. En el partido actualmente
 - a. Es miembro activo
 - b. Es miembro fundador
 - c. Es miembro honorario
 - d. Es miembro invitado
6. Pertenencia a otros partidos previamente
 - a. Si
 - b. No
7. Posición dentro del partido
 - a. Militante Pasivo
 - b. Militante activo
 - c. Directivo Local
 - d. Directivo Regional
 - e. Directivo Nacional

Experiencia Política

8. Años en política.....

9. Años de militancia partidista...

10. Número de legislaturas en las que ha ocupado un escaño en el congreso...

11. Otros cargos de representación popular que ha ocupado a lo largo de su trayectoria política

a. Si

b. No

Profesionalización de la actividad congresal

Educación

12. ¿Cuál es su nivel educativo?

a. Sin estudios

b. Primaria

c. Secundaria

d. Superior

13. ¿Cuál es su formación profesional?

d. Diplomado

e. Especialidad

f. Maestría

g. Doctorado

h. Postdoctorado

Capacitación en temas relacionados con la actividad congresal

14. ¿Cuál es su nivel de actualización profesional?

a. Actualización en Políticas Públicas

b. Actualización en Derecho Parlamentario

c. Actualización en Técnica Legislativa

Especialización Legislativa (Grupo Parlamentario)

15. Solvencia académica

a. Realiza proyectos de ley de forma individual.

b. No realiza proyectos de ley de forma individual.

16. Realización de proyectos

a. Realiza proyectos completamente con asesoría especializada.

- b. Realiza proyectos con parcialmente asesoría especializada.
 - c. Realiza proyectos sin ninguna asesoría especializada.
17. Antigüedad del legislador.....
18. Participación en comisiones:
- a. Sí
 - b. No
19. Número de comisiones en que participa...
20. Permanencia en las mismas:(respecto a las repeticiones en toda la legislatura)
- a. Si
 - b. No
21. Presidencias de Comisiones:
- a. Si
 - b. No
22. Participación en la Mesa Directiva del Congreso
- a. Pertenencia a la Mesa Directiva
 - b. Ejercicio de la presidencia de la misma

Ética

23. Tiene denuncias.
- a. Si
 - b. No
24. Ha sido procesado.
- a. Si
 - b. No
25. Tiene antecedentes penales.
- a. Si
 - b. No
26. Tiene antecedentes judiciales.
- a. Si
 - b. No
27. Ha sido censurado.
- a. Si
 - b. No

28. Ha sido suspendido.

- a. Si
- b. No

29. Esta investigado por el congreso.

- a. Si
- b. No

30. Esta investigado por la fiscalía.

- a. Si
- b. No

Nivel de desempeño profesional

31. ¿Cuál es su desempeño profesional?

- a. Bueno
- b. Regular
- c. Malo

Tiempo dedicado al Congreso

32. Demanda una dedicación exclusiva

- a. Dedicación exclusiva
- b. Dedicación compartida
- c. Dedicación parcial

Rol congresal

33. Dedicar la mayor parte de su tiempo a su labor congresal

- a. Si
- b. No

34. Recibe a cambio una remuneración suficiente para vivir de ello

- a. Si
- b. No

35. Cuenta con una trayectoria política larga

- a. Si
- b. No

36. Posee un conocimiento especializado que le brinda herramientas para el desarrollo de su labor congresal

- a. Si
- b. No

Productividad legislativa

1. Numero de leyes aprobadas por el Congreso, promovidas por su Grupo Parlamentario.....
2. Numero de Resoluciones legislativas del Congreso aprobadas por el Congreso, promovidas por el parlamentario.....
3. Autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a convertirse en ley.....
4. Autógrafas que fueron observadas por el Ejecutivo, pero fueron promulgadas por el Congreso.....

3. Validación y confiabilidad del instrumento.

El presente trabajo empleará la técnica de validación denominada juicio de expertos (crítica de jueces), los que a través de 3 profesionales que laboren en áreas afines que tengan el grado de doctor, evaluarán los instrumentos.

Nombre del Juez	1^{ra} Revisión	2^{da} Revisión	Revisión Final
Dra. Jully Pahola Calderón Saldaña	11	16	18
Dra. Lidia Pareja Pera	14	18	20
Dr. Eduardo del Águila Horna	16	19	19
Promedio de calificación	13.7	17.6	19

I. FÓRMULA LEGAL

ANTEPROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL INCISO E) DEL ARTÍCULO 2; INCISO J) DEL ARTÍCULO 9, EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 1. Modificasen el inciso e) del artículo 2, Adicionase el inciso j) al Artículo 9 y Modificase el Artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos.

Modificase el inciso e) del artículo 2 de la Ley de Partidos políticos en el siguiente sentido:

Artículo 2. Fines y objetivos de los partidos Políticos.

Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.
- c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
- d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
- e) Formar ciudadanos para asumir funciones públicas, para lo cual se realizarán programas y talleres a través de su escuela de formación.
- f) Participar en procesos electorales.
- g) Contribuir a la gobernabilidad del país.
- h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.
- i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley.

Artículo 9. Estatuto del partido.

El estatuto de la organización política es de carácter público y debe contener por lo menos:

- a) La denominación y símbolo partidarios, de acuerdo a lo establecido en el inciso c) del artículo 6.
- b) La descripción de la estructura organizativa interna. El partido político debe tener por lo menos un órgano deliberativo en el que estén representados todos sus afiliados. La forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano deben estar determinados en el Estatuto.
- c) Los requisitos para tomar decisiones internas válidas.

- d) Los requisitos de afiliación y desafiliación.
- e) Los derechos y deberes de los afiliados. El órgano máximo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de representantes, según lo disponga el Estatuto, respectivo.
Todos los miembros tendrán derecho a elegir y ser elegidos para los cargos del partido político, conforme lo establezca el Estatuto. No pueden establecerse limitaciones adicionales a las previstas en la Constitución Política y en la ley.
- f) Las normas de disciplina, así como las sanciones y los recursos de impugnación contra éstas, que deberán ser vistos cuando menos en dos instancias. Los procedimientos disciplinarios observarán las reglas del debido proceso.
- g) El régimen patrimonial y financiero.
- h) La regulación de la designación de los representantes legales y del tesorero.
- i) Las disposiciones para la disolución del partido.
- j) Deberá contar con una escuela de formación en el que estén involucrados todos sus afiliados. Sus facultades estarán determinadas en el Estatuto del partido.

Artículo 29. Financiamiento público directo.

Solo los partidos u organizaciones políticas que obtienen representación en el Congreso reciben del estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

“El financiamiento previsto en esta Ley se realiza con cargo al presupuesto general de la República. Los partidos u organizaciones políticas destinarán el 60% de este financiamiento a la educación y formación de líderes políticos, capacitación e investigación de la problemática peruana en todas las circunscripciones que tenga representación, durante el quinquenio posterior a la mencionada representación, especialmente a favor de jóvenes y mujeres; y el 40% para gastos de su funcionamiento. Cada organización o partido deberá rendir cuentas de forma específica de la administración de los fondos mencionados, el cual obligatoriamente será publicada en forma detallada en la página Web del partido político.

Cabe resaltar que los profesionales a cargo de dichas capacitaciones internas serán elegidos a consideración de cada partido y deberán contar con requisitos mínimos académicos que los acrediten en dicho campo de

estudio como especialidad y experiencia no menor de cinco años en la materia a desarrollar.

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

II EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación y finalidad de la iniciativa legislativa

Nuestra Constitución en su artículo 90, no considera como requisito el nivel de educación, en consecuencia, los grados y títulos no son condiciones necesarias ni suficientes para ser un buen parlamentario ni menos ser un político.

También es muy cierto que nuestros partidos políticos han perdido la credibilidad y respeto de la ciudadanía y, un motivo principal es que estos dejaron de lado su trabajo principal, que es la dedicación y compromiso en la formación doctrinal de sus militantes, por cuanto ella es el vehículo más importante de producción y reproducción, al interior del partido, en términos ideológicos.

Los partidos políticos tienen la función de agregar y sistematizar los variados intereses de una sociedad y representarlos. Su importancia es de tal envergadura que no existe sistema político en el que no estén presentes. Igualmente, una de las particularidades del sistema democrático, es que la única vía de acceso al poder, es a través de elecciones abiertas y competitivas. Así, los partidos se interrelacionan, creando un sistema que se fortalece o debilita en función del número que lo compone y la calidad de esa relación.

Según Lynch, los ciudadanos se habrían decepcionado de los partidos políticos al percibir que no se preocupan por las necesidades de la población, sino solo por su propia supervivencia y por obtener beneficios del «poder» (Lynch 1999:12).

Un partido político que quiera estar en condiciones de servir a la sociedad, debe mantener abierto un proceso de formación de sus militantes que le permita actualizar sus proyectos e interpretar y atender a las necesidades reales de cada momento y en cada instancia política.

Por ello, la contribución económica que realizará el estado a los partidos políticos prevé a estos de la necesidad de conformar una escuela que sea capaz de contribuir con su dedicación al estudio y difusión de los aspectos económicos, políticos y sociales que afectan al ciudadano, de tal forma que organicen intereses en común y orienten la conducta política, es decir, realicen un proceso de adoctrinamiento, socialización y formación política para la sociedad.

Por naturaleza, los partidos, cualquiera sea su origen, se organizan en torno a directrices ideológicas y doctrinarias, por medio de las cuales buscan proponer programas y políticas que les permitan alcanzar y/o permanecer en el poder.

La teoría de partidos explica que una de las principales funciones de los partidos es la formación política, no solo de sus militantes, sino de la sociedad en general. Así por ejemplo, Rojas Bolaños en su artículo "El Síndrome de nuestro tiempo: la desafección política" (Revista Sinergia 4:8, 1998), señala que la principal función de los partidos es la agregación y representación de intereses diversos, pero que también cumplen otras tareas igualmente importantes, como la elaboración de propuestas de política pública, amortiguan los conflictos entre el Estado y los ciudadanos, proporcionan esquemas para la interpretación de la realidad sociopolítica y el reclutamiento de la "clase política", pieza clave, de acuerdo al autor, del mecanismo de la representación. Pero éstas son funciones cuyo cumplimiento implica una actividad continua y permanente, por lo tanto, va más allá de los períodos electorales.

Dentro de los partidos, estas funciones son de vital importancia puesto que al interior de los mismos se están formando los futuros líderes políticos, no sólo de los partidos, sino eventualmente, futuros gobernantes. Con la carencia o deficiencia de estas funciones, se corre el riesgo de no contar con líderes debidamente preparados para el escenario político y con militantes y cuadros poco informados, con escasos conocimientos de su propio partido y de la vida política del país, dejando a la sociedad sin los principales referentes y orientadores políticos, es por ello, que su fortalecimiento y credibilidad son importantes para los ciudadanos.

Por último, las teorías de la modernización señalan que el origen de los partidos políticos está vinculado al desarrollo de ciertos cambios sociales, tales como los procesos de urbanización y la pérdida de importancia de la sociedad de tipo rural, la educación y uso de los medios de comunicación.

Estos profundos cambios propiciaron el desarrollo de un sistema político más complejo y a la vanguardia de la modernización de la sociedad, obligándoles a adaptarse a las nuevas demandas y desafíos de ésta y para ello, el Estado debe dotar de nuevas estructuras políticas que respondan a estas necesidades, naciendo así los partidos políticos.

Esto permitirá avanzar mucho en el proceso necesario y urgente de la mejora de la institucionalización de los partidos políticos

2.2. ANTECEDENTES

Pensadores como Bolingbroke, Burke y Hume trataron de diversas maneras el tema del partido. Si bien el primero de ellos fue quien lo hizo de manera más extensa, fue Burke quien trabajó la idea moderna de partido político. La concreción inicial fue el Partido Republicano en los Estados Unidos, bajo la dirección de Thomas Jefferson. Los partidos políticos más modernos, que han mostrado continuidad, son: el Partido Demócrata en Estados Unidos, nacido en 1828, y el Partido Conservador en Inglaterra, que apareció alrededor de 1832 (Klaus von Beyme (1986:4)).

Para Ion Beige, por el contrario, los partidos políticos son organizaciones que se diferencian de los grupos de interés, por cuanto estos articulan intereses y aquellos los agregan. Asimismo, los partidos aspiran a participar en elecciones y a conquistar cargos públicos. Sus funciones, además de articular y agregar intereses, son la búsqueda de objetivos ideológicos y programáticos, de movilización y socialización de los ciudadanos en el sistema, de reclutamiento de elites y de formación de gobiernos. Intentando una definición, válida para nuestro caso, podemos señalar que un partido político es un grupo político que, disponiendo de una base ideológica y organizativa, tiene como objetivo manejar los asuntos de gobierno y Estado.

Pero, ¿qué es finalmente un partido político? Maurice Duverger, politólogo francés quien fue uno de los primeros en trabajar en forma sistemática los partidos políticos y cuya obra es fundamental, no tiene una teoría de los partidos y no los define. Sin embargo, la mayoría de las definiciones fueron elaboradas sobre la base de una exploración y observación de los partidos políticos en las democracias occidentales. Así, si Schattschneider considera que «un partido político es en primer lugar una, tentativa organizada de conseguir el poder...

Recién a mediados de este siglo las constituciones incorporaron a los partidos políticos. Es preciso recordar, además, que ellos nacieron históricamente en el interior de una sociedad desvinculada del Estado.

De esta manera, la relación Estado-partidos políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido: antagonismo, ignorancia, legalización a incorporación. Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento. Estos derechos se incorporaron a la legislación electoral a través de la libertad de asociación, mediante partidos políticos.

Entre las primeras cartas constitucionales en incorporarlos están la Constitución francesa de 1946 y la italiana de 1948. En otras se especifica la exigencia democrática de su actividad, como la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949)¹⁰⁵. Por ello, el Tribunal declaró inconstitucionales al Partido Neonazi (SRP) en 1952, y al Partido Comunista

Alemán (KPD) en 1956. De esta manera, muchas constituciones modernas sostienen que los partidos políticos expresan el pluralismo político, ayudan a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.

En el Perú, la caída del militarismo inauguró lo que se ha denominado la República Aristocrática, caracterizada por la presencia y hegemonía del Partido Civil que gobernó durante dos décadas, con sólo un paréntesis, entre 1912 y 191439.

La formación, por primera vez, de un sistema democrático y competitivo en el Perú tuvo que enfrentar esta realidad. La Constitución de 1979 lo estableció en toda su magnitud. Así, por ejemplo, la antes limitada participación política se expandió significativamente. Pero también estableció un conjunto de derechos ciudadanos y sociales que formaban parte de una promesa y, de alguna manera, el reto que deberían asumir los gobiernos subsiguientes, no sólo no lo cumplieron, sino que evocaron las imágenes y prácticas más dramáticas de la política tradicional peruana. Es así que la distancia entre la Constitución y la realidad se hizo cada vez mayor, como lo denunciaron los diversos actores en pugna.

Las instituciones de la sociedad, débiles a ineficientes, actuaron en esa misma dirección. Si la democracia peruana se había planteado como una democracia basada en partidos políticos, estos debieron canalizar y reunir los intereses ciudadanos, y crear una comunidad política democrática, revirtiendo así la tendencia histórica anterior. Pero la tradición partidaria era otra: clientelismo, populismo, caudillismo; elementos que expresan -de diversas maneras- una carencia de lealtades, organización y maquinaria partidaria. Con estos partidos la sociedad peruana debió encarar la transición y posterior estabilidad democrática, a lo que se agregó una cruenta violencia política, el crecimiento del narcotráfico y una devastadora crisis económica.

2.3. Importancia de la iniciativa legislativa

La Ley 28094, Ley de partidos Políticos, en su artículo 29 establece que los partidos políticos pueden obtener financiamiento del presupuesto Público. La misma Ley prescribe que los fondos entregados a los partidos con cargo al erario nacional deben ser utilizados en talleres de formación, capacitación e investigación.

No obstante, se observa que en la referida norma no prevé que los partidos destinen obligatoriamente los fondos obtenidos del financiamiento público para dichas actividades.

En relación con los fines y objetivos de los partidos políticos, en realidad se ha optado por un listado genérico de nueve literales. Entre dichos objetivos y fines se encuentran la contribución en la educación y participación política.

En ese sentido, considerando que la actividad de formación política en nuestro país no se desarrolla adecuadamente, se ve necesario que los partidos políticos, como organizaciones asuman la obligación de destinar recursos recibidos del Estado especialmente a favor de los jóvenes y mujeres. Se establece también la necesidad de fijar el porcentaje correspondiente para que los fondos sean destinados obligatoriamente en un 60% para los programas de estudio,

Nuestro país, desde los años 90 ha confrontado una crisis política institucional y crisis en los partidos políticos, lo que afectó al mismo tiempo la vocación ciudadana de participar en política, por lo que resulta necesario dar normas para que los partidos asuman su verdadera dimensión del rol que la sociedad y la Ley les otorga. Los partidos deben convertirse de ese modo en el cimiento de los futuros líderes y dar igualmente oportunidad a las futuras lideresas en el campo político.

De allí la importancia del proyecto es la formación de los nuevos cuadros políticos que aseguren la perpetuación del partido en el tiempo manteniendo vigente los principios e ideología del partido y su aplicación programática en el tiempo. Esto nos permitirá una generación de jóvenes que se preparen para ser los nuevos dirigentes y técnicos del partido con miras al 2011 en adelante.

En segundo lugar, la generación de espacios de análisis y estudio de la realidad local, regional y nacional que nutran la formulación de los planes de gobierno del partido, debido que se genera un permanente debate e identificación de la problemática y el planteamiento de soluciones.

Por último, acercar al partido a la sociedad civil a través de espacios que resulten de interés de los ciudadanos preocupados en el quehacer político y social.

III ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los principales afectados con la iniciativa legislativa son los partidos y Organizaciones políticas que tendrán que invertir los recursos dados por el Estado en crear sus escuelas de formación en los locales del partido a nivel nacional.

3.1. Sobre los beneficios

Es en la parte pertinente al Estatuto que norma la vida interna del partido, documento público que se mostrará a través de Internet, donde está considerada la existencia de una escuela de formación en el que están

presentes todos los afiliados quienes serán los nuevos cuadros políticos que deberán hacerse de la responsabilidad del manejo y conducción de su organización.

3.2. Sobre los costos

El dinero público que recibirán los partidos políticos tendrá que ser invertido en un porcentaje del 60% en la creación de sus escuelas de formación.

3.3. Sobre la ponderación correspondiente

Teniendo en cuenta la carencia de espacios puros de análisis y estudio de la realidad local, regional y nacional, la presencia de una escuela de formación dentro de los partidos permitirá a los militantes a aprender, desarrollar capacidades y proyectos y aportar al partido y al país.

Por tanto, siendo que los costos en sí mismos resultan de menor impacto, y que, además, los beneficios que produce la iniciativa están enmarcados dentro de un marco filosófico, de principios morales, jurídicos y económicos, la ponderación entre ambos favorece su aprobación.

FÓRMULA LEGAL

ANPROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE ADICIONA LOS INCISOS “a, b y c” AL ARTÍCULO 47 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Período parlamentario.

Artículo 47. El período parlamentario comprende desde la instalación de un nuevo Congreso elegido por sufragio popular hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral. El período parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución Política.

Inciso a) Por única vez durante el período de transición parlamentario, aproximadamente tres meses (comprendido entre la fecha que ha sido elegido hasta la entrega de su credencial por el Jurado Nacional de Elecciones, el Congreso de la República a través de su Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios desarrollará un programa de capacitación especializada en tema concernientes a la labor parlamentaria, el cual será de estudio obligatorio.

Inciso b) Los objetivos del programa de especialización son:

a) Preparar al futuro legislador para su desempeño;
b) Desarrollar las destrezas, habilidades y conocimientos requeridos.
c) El contenido temático del programa de especialización debe tener en cuenta las necesidades específicas de la función congresal y el perfil deseado de un legislador. Las áreas temáticas mínimas son:

- a) Formación en Derecho Parlamentario,
- b) Destreza en el manejo de la Técnica Legislativa,
- c) Formación en la Ética Parlamentaria,
- d) Conocimientos de Gestión Pública
- e) Conocimiento del proceso legislativo.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación y finalidad de la iniciativa legislativa.

Esta iniciativa trata de la actualización profesional y técnica de los congresistas electos con el fin de facilitar y enriquecer el debate sobre temas especialmente importantes que se están conociendo en el Parlamento o de asuntos regionales de interés especial, mediante el desarrollo de un Proyecto integral de capacitación especializada.

Esta capacitación especializada permitirá elevar el nivel técnico de los señores congresistas y contribuir con el enriquecimiento de los proyectos en discusión en el parlamento.

Este proyecto profesional y especializado de capacitación para los señores congresistas tendrá como mínimo talleres de la Técnica Parlamentaria, el lenguaje y el estilo de la ley, técnicas de negociación política, el control parlamentario, estrategias para el fortalecimiento de las relaciones entre el Parlamento y la sociedad, Ética del Servicio Parlamentario.

Esta capacitación será tanto en las áreas parlamentaria como administrativa, con miras a lograr la eficiencia del desempeño de los legisladores. Se busca lograr la renovación de conocimientos relacionados con los cambios políticos y sociales, como el medio más adecuado para promover el mejoramiento integral del personal. Se recomienda que estos cursos tengan una duración aproximada de dos meses.

2.2. Antecedentes

La Academia de la Magistratura promueve programas específicos como Inducción para el ejercicio del cargo, capacitación a través de programas de actualización obligatoria, especialización y perfeccionamiento.

En el caso de los congresistas electos, esta capacitación se da de manera empírica y desordenada, por ejemplo, durante dos días, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones realizó la jornada de capacitación a los congresistas electos para el periodo 2016-2021 con el objetivo de promover espacios de formación y diálogo entre las autoridades, especialmente, de quienes ejercerán su cargo por primera vez.

Entre los temas que se abordan se tiene: El Parlamento en el Perú y el mundo, Desarrollo sostenible, Desafíos para recuperar el prestigio en el Congreso, Impedimentos para contratar con el Estado, entre otros.

En días posteriores, El Congreso de la República Durante la jornada de inducción, el Oficial Mayor del Congreso, explicó a los congresistas electos

para el periodo 2016-2021 la estructura del Parlamento y las funciones que corresponde a cada órgano, área o departamento que la integra.

También se presentaron como expositores la abogada de las Cortes Generales en la Comisión de Justicia, de España, Isabel Revuelta Rojas, el representante de la Asociación Civil Transparencia, José Carlos Saavedra Solano, la coordinadora residente del Sistema de Naciones Unidas y representante residente del PNUD, María del Carmen Sacasa de Ventura, el director de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Carlos Alza Baro, indicó que el Congreso es un elemento clave para las políticas públicas, el representante del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Javier Portocarrero Maish y finalmente se presentaron la senadora de la República de Colombia, Claudia López Hernández y el exdiputado Pablo Izquierdo Juárez.

El Partido de Fuerza Popular, capacitó a sus congresistas en diversos temas que fortalezcan sus capacidades profesionales en temas políticos vinculados al desarrollo y trabajo que se tiene que realizar cuando usen su cargo de congresistas.

El caso particular lo tuvo el partido Peruanos por el Kambio, que capacitó a sus pre candidatos congresales en el que participaron líderes regionales de todo el Perú, quienes de acuerdo al Reglamento Electoral – inciso E, Artículo 60 del partido, asistieron con la firme voluntad de capacitarse bajo la premisa, “Por el honor del Congreso de la república” y, que busca fortalecer las capacidades de quienes podrían ser los futuros candidatos al Congreso de la República.

Asimismo, todos los participantes recibieron el certificado de participación u aprobación del referido curso, y que es valorado como un requisito importante en el procedimiento de calificación definitiva de las candidaturas, teniendo en cuenta que se busca es la mejora de la calidad profesional y humana de los futuros congresistas, y por ende del mismo nuevo Congreso de la República.

2.3. Importancia de la regulación de la capacitación

En este orden de ideas la presente iniciativa busca que los congresistas cumplan con determinados requisitos al momento de empezar su trabajo parlamentario de manera que garantice ante su electorado su probidad y solvencia oral.

Esta actualización de su profesión permitirá tener un parlamento que se caracterice por la calidad y la esencia de la legislación de la que son competentes.

La labor parlamentaria es compleja debido a que el congresista tiene la obligación tanto de participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sea miembro de ella, de las comisiones a las que pertenezca y de la Mesa Directiva o Consejo Directivo cuando sean elegidos o designados.

Todo congresista debe ser integrante de por lo menos dos comisiones las cuales son grupos de trabajo especializado cuya función principal es la supervisión del seguimiento de la estructura del estado, así como del estudio y dictamen de los proyectos de ley y de la absolución de consultas de acuerdo a la especialidad o materia.

Por lo mencionado, la capacitación y actualización en temas propios de su investidura permitirá un acercamiento y mejor transparencia de sus acciones ante la colectividad.

III ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Según el artículo 3 del Reglamento del Congreso, este es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política. Asimismo, se trata que el programa de inducción que se dicta a los congresistas antes de que empiecen su labor sea más profesional y especializada lo que se verá favorecido en su trabajo como parlamentario.

3.1. Sobre los beneficios

Eficiencia en la labor legislativa, los congresistas estarán mejor preparados para enfrentar sus labores, por ende, el Congreso estará constituido por legisladores probos.

La trascendencia de la función parlamentaria exige adopción de medidas destinadas a dignificarla lo cual se logra mediante el fortalecimiento del sistema democrático, devolviendo a los electores la fe en sus elegidos, transmitiendo al ciudadano o elector, un mensaje claro de la voluntad de los señores Congresistas de asumir su cuota de sacrificio para contribuir al desarrollo del país.

3.2. Sobre los costos

El Reglamento del Congreso en aplicación de la autonomía económica consagrada en su artículo 3º, y en concordancia con el artículo 94º de la Constitución; permite, en forma general, que se sancionen su presupuesto, y

dentro de éste comprende el programa de Inducción para los nuevos congresistas.

3.3. Sobre la ponderación correspondiente

Siendo que es prioritario interés para la ciudadanía que el Congreso de la República recupere su imagen institucional y que, para ello, los miembros que lo componen, representantes de la voluntad popular deben observar conocimientos básicos del manejo legislativo,

IV EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa pretende únicamente la modificación del Reglamento del Congreso de la República, en lo que se refiere al artículo 47; por ello, siendo que esta institución no se encuentra regulada en ningún otro cuerpo normativo su impacto en el ordenamiento jurídico no requiere de mayores modificaciones para que se preserve la coherencia y consistencia de este.

I. FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 27 Y 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Modificase los Artículos 27 y 37 del Reglamento del Congreso de la República.

Agréguese el inciso f) al Artículo 27 del Reglamento del Congreso, en el siguiente sentido:

Artículo 27. La organización parlamentaria del Congreso tiene los siguientes órganos.

- a) El Pleno.
- b) El Consejo Directivo,
- c) La Presidencia.
- d) La Mesa Directiva.
- e) Las Comisiones, que pueden ser ordinarias, de investigación y especiales.
- f) **Los Grupos Parlamentarios.**

Todos los órganos del Congreso tienen la obligación de proporcionar la información y asuntos sobre los que conocen y asumen competencia a la institución parlamentaria. La presidencia o, en su caso, el Vocero de cada órgano, dispone la remisión de la información sobre la labor que desarrollan los órganos que presiden o representan al órgano del servicio parlamentario responsable de centralizar, sistematizar, organizar estadísticamente y publicar dicha información.

Artículo 2. Modificase el Artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República.

Modificase el inciso 4 y **agréguese el inciso 7 y 8 al Artículo 37 del Reglamento del Congreso**, en el siguiente sentido:

Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro

Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son órganos del Congreso, cada Grupo es un conjunto de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco congresistas.

2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno el cual será obligatorio a todos sus integrantes, **debiendo cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37-A.**
5. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.
6. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y en la conformación de las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.
7. **Los Grupos Parlamentarios son responsables ante el Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces, las Comisiones y la Comisión de Ética, de cuidar que sus miembros gocen plenamente de sus derechos como congresistas y cumplan con sus deberes funcionales y éticos; asimismo, tienen la responsabilidad en la promoción de la ética parlamentaria y el desempeño profesional de los congresistas promoviendo y fiscalizando la actualización de conocimientos de sus pares.**
8. **Es obligación de los Grupos Parlamentarios contar con una Página Web en la que se pueda encontrar información actualizada sobre sus congresistas, los informes de representación, los proyectos de ley presentados como Grupo Parlamentario, la presentación anual de rendición de cuentas, en favor de la transparencia y la mejor imagen del trabajo congresal y partidario.**

Artículo 3. Incorporación del artículo 37-A en el Reglamento del Congreso.

Artículo 37-A. El reglamento Interno de los Grupos Parlamentarios.

Los Grupos Parlamentarios regularán su organización interna, su funcionamiento y la actuación de sus miembros por medio de su reglamento

Interno que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y, que, será aprobado por la mayoría de sus integrantes. Este reglamento será publicado en la Página Web de cada Grupo Parlamentario,

El Reglamento deberá contemplar necesariamente:

1. Los derechos y obligaciones de sus integrantes, dentro de los cuales deberá incluirse los siguientes:
 - a. El derecho a elegir y ser elegido en los cargos internos del Grupo Parlamentario.
 - b. El derecho de exigir el cumplimiento del reglamento y demás instrumentos de carácter obligatorio.
 - c. El derecho a la discrepancia, al libre pensamiento y a la libre expresión e ideas.
 - d. El ejercicio de las acciones y los recursos internos para impugnar los acuerdos de los órganos directivos que se estimen contrarios a la Ley o al Reglamento, o para cuestionar las acciones de sus miembros que se estimen indebidas.
 - e. El deber de votar y actuar de conformidad con los programas electorales con los cuales se haya comprometido la organización política por la que fue elegido.
 - f. El deber de actuar en conformidad con los principios, reglamento interno y acuerdos adoptados.
2. Los mecanismos democráticos que deben seguirse para adoptar sus acuerdos;
3. Los asuntos de conciencia que no podrán ser objeto de acuerdo vinculante para sus integrantes,
4. El régimen disciplinario interno comprenderá mínimamente lo siguiente:
 - a. Las conductas que se consideren como infracciones.
 - b. Las sanciones imponibles que se fijarán gradualmente siendo el más grave de ellas la expulsión.
 - c. Los órganos encargados de imponer y revisar las sanciones, el respeto del derecho a la defensa, a la impugnación que tendrá efectos suspensivos y las demás garantías del debido proceso.
 - d. La sanción de expulsión requerirá de la aprobación de la mayoría del número total de los miembros del Grupo Parlamentario.
 - e. Cualquier sanción de expulsión que no respete estos requisitos mínimos no tendrá ningún efecto jurídico. En ese supuesto, el congresista afectado podrá solicitar al Consejo Directivo del Congreso que, por excepción, apruebe su incorporación a otro Grupo Parlamentario ya conformado, para lo cual se requerirá contar con acuerdo expreso del mismo.

II EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación y finalidad de la iniciativa legislativa

El buen funcionamiento del Parlamento tiene dos aristas, el externo que conlleva a la influencia que tiene el sistema de partidos, el sistema de gobierno y el sistema electoral; en el interno la responsabilidad debería recaer en los Grupos Parlamentarios, sin embargo por la debilidad de los partidos políticos y una mala reforma electoral estos se encuentran muy ambivalentes, no son considerados órganos de la institución y tampoco son el fiel reflejo de los partidos ya que la mayoría de sus miembros son invitados para las elecciones congresales no asumiendo ningún tipo de actividad partidaria ni compartiendo un ideario y programa interiorizado y, finalmente, para coronar la justificación individual de los congresistas, la elección es por voto preferencial.

Se han presentado algunas iniciativas legislativas, pero estas se refieren más a la posibilidad de limitar a los congresistas a que se retiren de un Grupo Parlamentario para posteriormente conformar uno nuevo o integrarse a uno ya existente.

De lo que trata esta iniciativa es que el grupo Parlamentario comunique de manera efectiva su actuación, sus resultados y el impacto de su acción representativa a favor de la sociedad. Asimismo, pueda definir objetivos y prioridades estratégicas de acción ante la organización parlamentaria, respecto a su partido y frente a la opinión pública, para afirmar su capacidad de acción y negociación en el proceso parlamentario.

2.2. Antecedentes

Según Pedro Planas, *“el nacimiento de los grupos parlamentarios fue un fenómeno simultáneo al desarrollo y la democratización de los parlamentos. En Alemania, el vocablo Fraktion comenzó a utilizarse como sinónimo de grupo parlamentario en la Asamblea de Frankfurt (1848). En España, el término fracción apareció con otro significado en los Reglamentos de 1838 y 1847 y [...] sólo adquirió su actual contenido en la II República. En Francia, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1901, se creó el grupo de la Cámara de Diputados, con domicilio en el mismo parlamento”* (Planas 2001: 277-278).

En la doctrina jurídica hay una discusión permanente sobre si los grupos parlamentarios son o no órganos del parlamento y si deben o pueden ser considerados como tales. También se discute sobre su importancia en la organización y el desarrollo de las actividades parlamentarias —sean reconocidos o no como órganos parlamentarios

En un estudio de la Inter-Parliamentary Unión publicado en 1986 se registró la existencia de grupos parlamentarios en la gran mayoría de los 82 parlamentos estudiados, teniendo ellos diferentes niveles de reconocimiento (Inter-Parliamentary Unión 1986: 589-591. Según manifiesta Enrique Guerrero Salom “[...] *el funcionamiento de los parlamentos actuales no se basa en la libre apreciación y decisión de los diputados y senadores individuales, sino que gira en torno a la organización, la cohesión y la disciplina de los grupos parlamentarios, que se han convertido en los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria. Se ha llegado a afirmar que los parlamentarios ya no contribuyen directamente a formar la voluntad política de las cámaras y de sus órganos, sino que lo hacen por medio de sus grupos y conformando la voluntad política de estos [...]*”.

Actualmente, el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios es muy reservado o mejor dicho es casi secreto, si existe un reglamento interno de cada Grupo este no es público. Asimismo, el Grupo ordena el trabajo legislativo sobre todo en la presentación de iniciativas legislativa por lo que se constituye en recurso y apoyo para la eficacia y eficiencia en el Congreso (Bardález 2007: 2), su fortalecimiento tiene que pasar necesariamente por una mayor inserción en la vida institucional del Poder Legislativo, lo cual necesitaría tanto de una mayor transparencia en relación con su funcionamiento interno como de una notable mejora de la comunicación entre bancadas y ciudadanos. Para institucionalizar las bancadas como órganos vitales del trabajo parlamentario no basta pues con que el Congreso las provea de oficinas y personal, es necesario también hacer clara su relación orgánica ya que, a falta de partidos sólidos e institucionalizados, estos se constituyen en un espacio que supla la falta de experiencia parlamentaria, partidaria y política de muchos congresistas y que haga posible una mejora importante en su desempeño profesional.

En ese sentido, esta propuesta legislativa apunta a mejorar el fortalecimiento de los Grupos parlamentarios, primero, considerándolo como un órgano del Congreso y segundo empoderarlo como suplencia de la debilidad en los partidos políticos.

2.3. Importancia de la regulación de los Grupos Parlamentarios-Derecho comparado

En Europa y otros países de América latina como México y Chile, son los Grupos Parlamentarios los que prevalecen sobre el parlamentario individual. En España, por ejemplo, según Pérez-Serrano, afirma que los grupos actuales se han convertido prácticamente en los únicos actores dentro de las asambleas parlamentarias. Como consecuencia de este proceso surge la disciplina de voto y la organización parlamentaria en torno a la bancada.

En nuestro caso, el Tribunal Constitucional ha señalado, que si bien los congresistas electos no están sujetos a mandato imperativo ello no autoriza a

que se desliguen de manera irreflexiva del partido o movimiento político del cual provienen o que los acogió, pues ello terminaría afectando la voluntad popular (Fundamento Jurídico 8 de la Sentencia recaída en el Expediente 026-2006-PI).

Manifestado lo anterior, los Grupos Parlamentarios articulan en su interior los intereses que representan, facilitando los consensos y la formulación de voluntad del Parlamento para cumplir sus funciones.

2.4. Sobre el contenido de la iniciativa legislativa: reconocimiento de criterios mínimos que garanticen un respeto al debido proceso.

La presente iniciativa tiene como finalidad incorporar en la regulación de los propios Grupos Parlamentarios, criterios mínimos que hagan efectivos un respeto de los principios democráticos dentro de su organización interna. Todo ello, con el fin de garantizar que las modificaciones propuestas para el fortalecimiento de esta institución no se conviertan en un mecanismo que afecte a las minorías y permita a las mayorías a hacer un ejercicio desmedido de poder y sujetar así a los representantes a eventuales decisiones arbitrarias.

El establecimiento de criterios mínimos responde entonces a la necesidad de respetar un margen de autonomía o autorregulación de estos Grupos. Por ello, se propone que el Reglamento Interno que rige la organización contemple:

- a. Una relación de derechos considerados básicos para los integrantes del Grupo Parlamentario, en especial el derecho a que la elección de cargos internos y el funcionamiento se sustenten en procedimientos participativos que incluyan a todos, y que haga posible que el debate respete la libre expresión de las ideas, sin que ello genere consecuencias negativas para quienes discrepen o disienten de la opinión mayoritaria.
- b. Una relación de deberes considerados mínimos para los integrantes del Grupo Parlamentario. Estos deberes por un lado garantizan que los representantes mantendrán su compromiso con los principios y el programa de gobierno de la organización política por la que resultaron elegidos.
- c. Es muy importante que como Grupo Parlamentario dirija las acciones y gestione la actualización del conocimiento entre sus integrantes a fin de generar eficiencia y eficacia no solo en la dación de leyes sino en el desenvolvimiento administrativo que requiere a nivel de su institución y en representación de su investidura.

III ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los principales afectados con la iniciativa legislativa son los Grupos Parlamentarios que tendrán que invertir los recursos necesarios para conseguir una cohesión interna a través de la elaboración del Reglamento y la implementación de órganos internos y procedimientos democráticos para adoptar y ejecutar acuerdos.

3.1. Sobre los beneficios

El Grupo Parlamentario es el beneficiario directo con la regulación que propone la presente iniciativa porque al transparentar sus funciones y reglamento interno mejora sus niveles de legitimidad y aceptación entre los ciudadanos.

Asimismo, los sujetos beneficiarios con la presente iniciativa son los congresistas, porque se les garantiza el respaldo e incentivos en su especialización y actualización profesional.

Finalmente, siendo el Parlamento la institución que acoge tanto la actuación de los representantes a título individual como a través de sus Grupos Parlamentarios, resulta indirectamente afectado o beneficiado por cómo estos actores se relacionan entre sí. De tal forma que, cuando los Grupos Parlamentarios acogen el principio democrático dentro de su organización, garantizando a los congresistas el respeto a sus derechos, el Parlamento dentro del cual estos actúan es, a su vez, percibido como una institución que se rige democráticamente, no sólo en alguno sino en todos sus niveles de coordinación.

3.2. Sobre los costos

Los principales afectados con la iniciativa legislativa son los Grupos Parlamentarios que tendrán que invertir los recursos necesarios para conseguir una cohesión interna a través de la elaboración del Reglamento y la implementación de órganos internos y procedimientos democráticos para adoptar y ejecutar acuerdos.

3.3. Sobre la ponderación correspondiente

Teniendo en cuenta que actualmente las organizaciones políticas asumen sus costos de funcionamiento interno no debería resultar extraño para los Grupos Parlamentarios, finalmente conformados por estos, que tengan que asumir los costos de implementar los mecanismos necesarios para incentivar los procedimientos internos democráticos.

Además, debe tenerse en cuenta que el financiamiento público de los partidos políticos y de las organizaciones políticas se implementará el próximo año, por

lo cual, contarían con recursos para asumir los costos necesarios para asegurar la democratización de sus Grupos Parlamentarios.

Por tanto, siendo que los costos en sí mismos resultan de menor impacto, y que, además, los beneficios que produce la iniciativa involucra el respeto de derechos y considerable credibilidad de los órganos del parlamento, la ponderación entre ambos favorece a su aprobación.

IV EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS SOBRE LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa pretende únicamente la modificación del Reglamento del Congreso de la República, en lo que se refiere al régimen de los Grupos Parlamentarios; por ello, siendo que esta institución no se encuentra regulada en ningún otro cuerpo normativo su impacto en el ordenamiento jurídico no requiere de mayores modificaciones para que se preserve la coherencia y consistencia de este.

I. FÓRMULA LEGAL

ANPROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA CON LA FINALIDAD DE PREVENIR ACTOS IRREGULARES EN LA DISPOSICIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS A LOS CONGRESISTAS Y EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE CONFIANZA DE LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

Artículo 1. Modificación del Reglamento del Congreso de la República

Modifícanse los incisos f) y j) del artículo 22, los incisos d) y h) del artículo 23, el artículo 24, y el inciso b) del artículo 61 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

Derechos funcionales

Artículo 22.- Los congresistas tienen derecho:

- a)** A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias. Podrán participar con voz, pero sin voto, en las sesiones de cualquier otra comisión y de las que no sean miembros o, siendo integrantes de una de ellas, tenga la calidad de accesitario y el titular se encuentre presente.
En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia podrán participar los Parlamentarios que no conforman dicha Comisión siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aun después del término de sus funciones.
- b)** A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política.
- c)** A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento.
- d)** A elegir y postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo.

- e) A presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen.
- f) A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones, **los que se hacen efectivos en la forma que establece la Mesa Directiva y con previo conocimiento y autorización del grupo parlamentario al que pertenecen.**
- g) A una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley y a una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración. Las remuneraciones de los Congresistas se publicarán en el diario oficial.
- h) A que se les guarde el respeto y las atenciones que corresponden a su calidad de representantes de la Nación, de acuerdo a la jerarquía establecida en el artículo 39 de la Constitución Política. Este derecho no ampara su abuso en beneficio personal o de terceros.
- i) A solicitar licencia oficial para ejercer las funciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92 de la Constitución Política, y licencia por enfermedad o viaje oficial. En el caso de licencia por enfermedad, y previa sustentación documentada cuando sea por más de siete días, se otorgará con goce de haber; en el caso de licencia por viaje particular, se decidirá según la evaluación que se realice sobre los motivos o la utilidad del viaje en beneficio del Congreso o del país. En otros supuestos no previstos decidirá la Mesa Directiva.
- j) A recibir las mismas facilidades materiales, económicas y de personal que requieran para el mejor desarrollo de las funciones, **según las reglas de asignación de recursos que aprueba la Mesa Directiva y las directivas internas del grupo parlamentario al que pertenecen.**

Deberes funcionales

Artículo 23.- Los congresistas tienen el deber:

- a) De participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces, cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos.

Las inasistencias injustificadas a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente se publican en el Portal del Congreso y dan lugar al descuento correspondiente, el mismo que se calcula en función a la ausencia por día en las votaciones que se realicen y registren en las sesiones. Dicho descuento se aplica de acuerdo a las siguientes reglas:

- i) Al final de cada día se computa el registro de asistencia previo a las votaciones realizadas en las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, a los efectos de calcular el porcentaje de inasistencia a votaciones de cada Congresista.
- ii) Si el porcentaje de inasistencia injustificada al número total de votaciones llevadas a cabo en un día es superior:
 - ii.1) Al 20% y hasta el 30%, se descontará un 30% de la remuneración diaria del Congresista;
 - ii.2) Al 30% y hasta el 40%, se descontará un 40% de la remuneración diaria del Congresista;
 - ii.3) Al 40% y hasta el 50%, se descontará un 50% de la remuneración diaria del Congresista;
 - ii.4) Al 50% o más, se descontará un día de remuneración del Congresista.

Las inasistencias injustificadas a las sesiones de los demás órganos del Congreso señalados en este inciso, a los que pertenecen los Congresistas dan lugar al descuento de la remuneración diaria. Si la inasistencia injustificada en el mismo día es parcial, asistiendo el Congresista a alguno o algunos de los órganos del Congreso a los que pertenece, el descuento es proporcional.

En los casos de los órganos del Congreso integrados por titulares y suplentes, la responsabilidad sobre la inasistencia o el retiro recae en el titular si no avisa con anticipación y por escrito que será reemplazado por un suplente determinado. Si el suplente señalado no concurre, asume la responsabilidad y las consecuencias de su inasistencia.

En caso de duda o controversia sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en este inciso, resuelve la Mesa Directiva.

b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso.

c) De mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, y observar las normas de cortesía de uso común y las de disciplina parlamentaria contenidas en este Reglamento

d) De presentar ante el órgano competente del Congreso declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión y al término de su mandato, así como en forma anual en la oportunidad y dentro del plazo que establece la ley.

La falta de presentación de la declaración jurada en la oportunidad y dentro del plazo que establece la ley determina la retención de la entrega de la cuenta de gastos operativos hasta que se cumpla con la obligación. La subsanación de la omisión no genera ninguna compensación adicional. Los grupos parlamentarios tienen la obligación de promover y asegurar la presentación oportuna de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los congresistas miembros del grupo.

e) De formular proposiciones debidamente estudiadas y fundamentadas.

f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

g) De cuidar los bienes públicos que son puestos a su servicio y promover el uso racional de los bienes de consumo que les provee el Estado. Esta obligación incluye el deber de dar cuenta documentada de los gastos en que incurran en viajes oficiales o visitas al exterior con bolsa de viaje.

h) De presentar, luego de realizado un viaje oficial o una visita por cuenta del Congreso, un informe a la mesa directiva y a su respectivo grupo parlamentario sobre todo aquello que pueda ser de utilidad al Congreso o al país. De considerarlo conveniente, el Consejo Directivo puede acordar la

reproducción del informe y disponer su envío a las comisiones, a todos los congresistas o a los órganos del Estado que pudieran tener interés en la información que contenga. **Los grupos parlamentarios difunden en su Página Web los informes sobre viajes o visitas que presentan los congresistas miembros del grupo.**

Sistema de sanciones disciplinarias

Artículo 24.- Por actos de indisciplina, los congresistas pueden ser sancionados:

- a) Con amonestación escrita y reservada.
- b) Con amonestación pública mediante resolución del Congreso, la cual será publicada en el diario oficial El Peruano.
- c) Con suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

En la determinación precisa de la sanción, quienes deban proponerla actuarán con criterio de conciencia, constituyendo precedente para ser aplicable en casos similares.

En los casos de procesos disciplinarios y ante la Comisión de Ética Parlamentaria por infracción de las disposiciones sobre derechos y deberes funcionales y éticos en general, al iniciar el proceso se debe citar, informar y escuchar al portavoz del grupo parlamentario al que pertenece el Congresista denunciado. Si el denunciado es el portavoz, debe ser citado el alterno, si los hubiere, o en su defecto el grupo debe nombrar de inmediato un portavoz especial.

Disciplina parlamentaria

Artículo 61. El presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones. Está facultado para:

- b) Imponer el orden en las sesiones. Si cualquier congresista impide con su conducta el normal desarrollo de la sesión y no acata el llamado de atención y las decisiones del presidente en materia de orden, este lo reconviene. Si el congresista persiste en su actitud, el presidente ordena su salida de la sala. Si no obedece, el presidente suspende la sesión por quince minutos **y exhorta al portavoz del respectivo grupo parlamentario a que llame al orden al congresista reconvenido.** Reabierto la sesión, el presidente reitera su pedido.

Si el congresista se allana, el presidente da por concluido el incidente; de lo contrario, la mesa directiva propone al pleno, según la gravedad de la falta, la sanción de suspensión a que se refiere el inciso c) del artículo 24 del presente Reglamento.”

Artículo 2. Modificación del Código de Ética Parlamentaria

Modificase el artículo 2, el artículo 5, el artículo 8 y el artículo 11 del Código de Ética Parlamentaria, en los siguientes términos:

Artículo 2. El congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. **El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo parlamentario y al partido político al que pertenece.**

Artículo 5. El congresista a través de su Grupo Parlamentario, en virtud del principio de transparencia, presenta **trimestralmente** dentro de cada período anual de sesiones, un informe público ante el Consejo Directivo que será publicado en el Portal del Congreso, incluyendo la siguiente información:

- a) Las iniciativas legislativas y demás iniciativas parlamentarias de las que es autor.
- b) Los procedimientos de control político que hubiere promovido.
- c) Una síntesis del trabajo efectuado en comisiones y, de ser el caso, en otros organismos parlamentarios o gubernamentales.
- d) La participación en viajes al exterior realizados en representación del Congreso, de una comisión ordinaria o en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, conforme al Reglamento del Congreso.
- e) Cualquier otra información que considere relevante.

Artículo 8. En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética Parlamentaria encargada de promover la ética parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se sometan a su consideración y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el presente código. **En el procesamiento de los casos que conoce y de las actividades que promueve y desarrolla recibe el apoyo permanente de los grupos parlamentarios.**

Artículo 11. El procedimiento de investigación ante la Comisión de Ética Parlamentaria se inicia de oficio o a pedido de parte. Las denuncias deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por:

- a) Uno o varios congresistas.
- b) Cualquier persona natural o jurídica afectada por la conducta del congresista con la documentación probatoria correspondiente.

Al inicio del procedimiento la Comisión de Ética Parlamentaria debe citar, informar y escuchar al portavoz del grupo parlamentario al que pertenece el congresista investigado con la finalidad de que conozca la denuncia y exprese la posición del grupo con relación al caso. El portavoz citado tiene la obligación de asistir. Si el investigado es el portavoz, debe ser citado el alterno, si los hubiere, o en su defecto el grupo debe nombrar de inmediato a un portavoz especial.

La parte denunciante puede aportar nuevas pruebas durante la investigación y participar en el procedimiento de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

La Comisión de Ética Parlamentaria actúa de oficio, por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, al tener conocimiento de actos contrarios al Código de Ética Parlamentaria.”

Artículo 3. Modificación del Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria

La Comisión de Ética Parlamentaria debe modificar su reglamento dentro del plazo de treinta días naturales posteriores al de entrada en vigencia de la presente resolución legislativa, según el marco establecido por el artículo 13 del Código de Ética Parlamentaria.

II EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. El proyecto que se presenta tiene por finalidad proponer un conjunto de reformas al Reglamento del Congreso de la República (RCR), al Código de Ética Parlamentaria (CEP) y al Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria con la finalidad de prevenir actos irregulares en la disposición de los recursos asignados a los congresistas y en la contratación de personal de confianza en el ámbito de la organización parlamentaria.

- a. Recursos asignados a los congresistas
 1. Los congresistas disponen por los menos de tres tipos de recursos administrativos para facilitar o garantizar el ejercicio de sus funciones: humanos, económicos y físicos. Los primeros están representados por el

personal a su cargo y servicio, que es contratado a su propuesta y dentro de los límites (en cuanto a número y niveles) que establecen los acuerdos y las reglas parlamentarias. Los segundos están representados por la remuneración que reciben como contraprestación de su trabajo y otras asignaciones complementarias de disponibilidad relativa (su uso es limitado por reglas y controlado por la administración del Congreso). Y los terceros consisten en oficinas, mobiliario y equipos de oficina y comunicación.

2. Se espera que todos esos recursos sean utilizados estrictamente para el cumplimiento de la función parlamentaria, conforme a las disposiciones vigentes y las normas éticas que deberían servir como referente de conducta a quienes asumen cargos públicos, en especial a quienes lo hacen en representación del pueblo. Sin embargo, la historia reciente ha registrado algunos casos de uso irregular, por parte de los congresistas, de los recursos que les son asignados por el Congreso para facilitar el ejercicio de sus funciones.
3. Se ha evidenciado, por otro lado, que el control administrativo no ha resultado suficiente y que el control y eventual sanción de tales conductas por los órganos parlamentarios han sido posteriores al conocimiento del hecho y no siempre a través de medios congresales sino como consecuencia de denuncias particulares y mediáticas.

B. Personal contratado al servicio de los congresistas

4. La estructura del Congreso de la República se divide en dos partes: la organización parlamentaria y el servicio parlamentario (ver el artículo 26 del RCR). En la organización parlamentaria se encuentran los órganos integrados por los congresistas y su personal de confianza (ver el artículo 27 del RCR), mientras que en el servicio parlamentario se ubican los trabajadores del Congreso que prestan servicios en las áreas de asesoría y administración, que son encabezadas por la Oficialía Mayor (ver los artículos 28 y 38 del RCR).
5. El personal de la organización parlamentaria al servicio de los congresistas y de los órganos que ellos integran trabaja —al igual que quienes lo hacen en el servicio parlamentario— bajo el régimen laboral de la actividad privada, pero en la modalidad de contrato a plazo fijo, con algunos destaques excepcionales de personal del servicio parlamentario que trabaja bajo la modalidad de contrato a plazo indeterminado.

Un primer efecto del régimen al que están sujetos los trabajadores de la organización parlamentaria es que el plazo de extensión de su vínculo

laboral depende casi exclusivamente de la voluntad y las necesidades de apoyo de los congresistas, quienes pueden disponer libremente — aunque con limitaciones en cuanto al número de personas que pueden solicitar que sean contratadas a su servicio— sobre la oportunidad de su contratación como sobre la de su cese, así como acerca de las condiciones en que deben desarrollar el servicio (por ejemplo, con o sin control de ingreso y salida, respecto a la calidad del trabajo realizado, etc.).

6. Por acuerdo del Consejo Directivo, hace algunos años se fijó el número máximo de trabajadores cuya contratación pueden solicitar los congresistas para el apoyo al trabajo parlamentario en los despachos congresales, así como las funciones y los niveles remunerativos correspondientes, los requisitos que deben cumplir para ser ubicados en un nivel determinado y la autorización para desdoblar algunas de las plazas asignadas.
7. La libertad de los congresistas para decidir a qué personas debe contratar el Congreso para que presten servicios en sus oficinas —y en algunos otros órganos parlamentarios a los que pertenecen—, así como, entre otras, la autorización para desdoblar algunas plazas, sumada a la ausencia de control institucional sobre horarios y cumplimiento de funciones, ha ocasionado más de un problema administrativo y ético.
8. En modo alguno se puede generalizar —como tampoco se puede hacer en los casos de mal uso de los recursos económicos y materiales asignados a los congresistas—, sin embargo, se han conocido varios casos de trabajadores contratados en los despachos congresales que no prestan servicio en las instalaciones del Congreso y aparentemente no cumplen una función visible en apoyo de los congresistas. Peor aún, se han denunciado casos de apropiación de parte de la remuneración de los trabajadores por los propios congresistas a cuyo servicio son contratados por el Congreso, previo acuerdo entre ambos o por imposición de los congresistas desde su posición de poder y ventaja. También se han evidenciado situaciones de nepotismo, como casos en que las credenciales académicas o profesionales de los contratados no corresponden a los requisitos mínimos exigidos para determinados niveles remunerativos.
9. Del mismo modo, como ocurre sobre todo con el uso de los recursos económicos asignados a los congresistas, el control administrativo sobre el cumplimiento de las normas de contratación y desempeño de funciones por los trabajadores contratados a su servicio ha demostrado ser insuficiente y las sanciones y correcciones han ocurrido después de

los hechos consumados, una vez descubiertos por denuncias particulares y mediáticas.

C. El rol de los grupos parlamentarios en el control de la conducta de los congresistas

10. Los parlamentos contemporáneos basan el mejor resultado de su organización y funcionamiento en la estabilidad y fortaleza de los grupos parlamentarios. Estos han sido históricamente quizás la mejor respuesta frente al individualismo parlamentario, siempre nocivo y proclive a abrir espacios para el abuso del poder, y a la necesidad de un trabajo parlamentario bien estructurado y orientado por una agenda mínima.
11. Pero aun cuando se comprenda con claridad la importancia y el rol que deben tener los grupos parlamentarios en la vida del parlamento, no siempre se les permite tener injerencia en temas tales como la disposición de recursos asignados y la gestión del personal al servicio de sus miembros. No obstante, es previsible que otorgar mayor participación a los grupos parlamentarios en el control disciplinario mínimo y en la promoción de conductas alineadas con referentes éticos compartidos puede producir efectos muy favorables en el balance de la recuperación ética del Congreso de la República, tanto en su interior como en la mente de los ciudadanos que suelen generalizar las malas conductas individuales atribuyéndolas al parlamento y a la mayoría de sus miembros, sino a todos ellos.

D. Una reforma necesaria

12. En consecuencia con esa línea de pensamiento, se propone reformar el Reglamento del Congreso de la República (RCR), el Código de Ética Parlamentaria (CEP) y, asimismo, el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria, con la finalidad de que por acción de los grupos parlamentarios —investidos de mayores competencias— se logre contribuir a la prevención de actos irregulares en lo que se refiere a la disposición de recursos asignados a los congresistas y a la contratación de su personal de confianza en el ámbito de la organización parlamentaria.
13. Es necesario reformar los incisos f) y j) del artículo 22 y el artículo 37 del RCR con el objeto de que la contratación de los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico al servicio de los congresistas —y a propuesta o solicitud de ellos— se realice con previo conocimiento y autorización de los grupos parlamentarios a los que pertenecen, previendo que estos

grupos tengan la posibilidad de, inclusive, aprobar y aplicar sus propias normas internas al respecto, así como de evaluar, previa y concurrentemente, al personal contratado al servicio de los parlamentarios miembros del grupo.

14. Del mismo modo, los grupos deberían tener injerencia y promover la oportuna presentación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los congresistas y los informes sobre viajes y visitas por cuenta del Congreso, para lo cual es conveniente modificar también el artículo 23 del RCR.
15. Los grupos parlamentarios deben, en cierta medida, hacerse responsables ante el parlamento de la conducta de sus miembros; para ello sus portavoces deberían, entre otras posibilidades, ser citados para recibir información sobre eventuales denuncias contra los miembros del grupo o para exponer la posición del grupo parlamentario, de la misma manera que está previsto en el artículo 5 del CEP que reciban los informes de gestión de sus miembros. Tal citación debería ocurrir al inicio del proceso.
Para ello se propone reformar los artículos 24 y 37 del RCR y los artículos 5, 8 y 11 del CEP.

Antecedentes

Todo poder público proviene del pueblo; por eso, Abraham Lincoln define la democracia como *“el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*. Esta característica constituye la clave del gobierno democrático. De su plena comprensión y práctica cotidiana dependen el respaldo popular, la legitimidad de los gobernantes y –si se quiere- la supervivencia misma de la democracia.

Hoy, la pregunta generalizada es ¿quién pide cuentas a los padres de la patria?, habría que contestarse que nadie, lo cual constituye una grave deficiencia en el funcionamiento del nuestro sistema político.

El gobierno democrático ha de ejercerse de manera transparente y abierta hacia los ciudadanos. Esto implica la obligación de los gobernantes de dar cuenta por sus actos ante los gobernados, es decir, sobre quienes recaen las consecuencias de sus decisiones, ya sea que se beneficien o sufran por ellas.

De ahí lo mencionado por Abraham Lincoln reconoce que los gobernantes tienen la obligación de rendir cuentas por sus actos y, en consecuencia. Están compelidos como diría Bobbio, a *“ser visibles en cada instante de su mandato”*.

Pero cómo medir la rendición de cuentas, desarrollando criterios en función de la cantidad de leyes aprobadas por año versus las iniciativas de ley

presentadas para su trámite, evaluar, asimismo, el lapso transcurrido desde la presentación del proyecto de ley hasta su aprobación definitiva.

Delta M. Ferreira Rubio, sobre este particular establece *“Ningún conjunto de reglas puede obligar eficazmente a aquellos que no están dispuestos a observarlas, del mismo modo que las reglas jurídicas no pueden prever todas las eventualidades que pueden surgir o ser desarrolladas por el ingenio el hombre (...) La ética no se impone a través de las leyes, sino que se construye a través del ejemplo y la educación. La moral debe volver a orientar la conducta política.*

Estudio de costo – beneficio

La aprobación de la reforma que se propone no implica un incremento de gastos para el Congreso de la República. Por el contrario, persigue alcanzar dos objetivos que deben contribuir a mejorar la organización y el funcionamiento del Congreso, así como a reconstruir su imagen pública: 1) el fortalecimiento de los grupos parlamentarios; y 2) la promoción de la ética parlamentaria y la previsión de conductas irregulares que dañen la imagen del parlamento nacional y de la democracia.

Impacto de la reforma propuesta sobre la normatividad vigente

Se propone reformar varios artículos del Reglamento del Congreso de la República y del Código de Ética Parlamentaria, estableciendo un plazo para que la Comisión de Ética Parlamentaria proceda a la adecuación de su propio reglamento, según lo establecido por el artículo 13 del CEP.