

AGENDA LEGISLATIVA, ESPACIO DE CONCERTACIÓN



11

Patricia Robinson Urtecho

INTRODUCCIÓN

El presente documento está orientado a analizar la Agenda Legislativa del Congreso peruano, herramienta de planificación del trabajo legislativo que considera los proyectos de ley o temas prioritarios para un período anual de sesiones.

La Agenda Legislativa es elaborada al principio de cada período anual de sesiones por los representantes de los Grupos Parlamentarios, tomando en consideración las propuestas que estos presentan, así como las remitidas por el Consejo de Ministros. Esta herramienta, aún cuando su aprobación es exclusiva del Congreso de la República, busca conciliar las prioridades del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Debido a la inexistente estrategia de comunicación, la Agenda Legislativa no es conocida cabalmente por la ciudadanía ni por cierto sector político. Inclusive, al interior del propio Congreso el desconocimiento de su existencia es notorio.

Su elaboración al inicio de un período hace que la Agenda Legislativa se convierta en un instrumento de carácter previsible, pues permite que la ciudadanía y los actores políticos conozcan, con la suficiente antelación, las materias prioritarias que serán tratadas durante un año. Esta característica promueve la participación de todos los sectores involucrados, pues tienen la

posibilidad de hacer llegar sus propuestas ya sea a través de los Foros Legislativos Virtuales, las audiencias públicas que promueven las Comisiones o directamente a las Comisiones dictaminadoras.

La Agenda Legislativa es una herramienta muy importante para impulsar la discusión y aprobación de temas consensuados y permite la consecución de los objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Por ello consideramos que la Agenda Legislativa no sólo ordena y prioriza el trabajo parlamentario, sino que se convierte en un eslabón imprescindible para llevar a la práctica los objetivos contemplados en el Acuerdo Nacional.

En ese sentido, la Agenda Legislativa contribuye a la gobernabilidad; de ahí que los objetivos de nuestra investigación sean: a) contribuir al debate de tan importante instrumento legislativo, poniéndolo en la agenda de los actores políticos y sociales y de la ciudadanía en general; b) evaluar cómo el Congreso viene comunicando a los actores políticos y sociales la existencia de la Agenda Legislativa; c) difundir los beneficios que la Agenda Legislativa aporta a la gobernabilidad; y, d) generar conciencia de la necesidad de institucionalizarla como un instrumento para el consenso y acuerdo sobre los temas trascendentales contenidos en el Acuerdo Nacional.

De esta forma, pretendemos coadyuvar a la definición de sus objetivos, al reconocimiento de sus fortalezas y a la detección de puntos críticos factibles de ser mejorados, con la finalidad de diseñar una estrategia de comunicación que persuada y convenza que la Agenda Legislativa no es un simple listado de temas que el

Congreso puede aprobar durante un determinado período, sino que contiene los temas relevantes pendientes de la agenda nacional.

Ahora bien, ello debe venir acompañado del convencimiento de que una Agenda Legislativa sólo será exitosa si es fruto del consenso, de forma tal que se constituya una suerte de primer eslabón en la búsqueda de entendimientos entre los participantes en la vida política nacional.

Los últimos acontecimientos sucedidos durante el proceso electoral, nos demuestran que en el Perú la búsqueda de consenso ya no es decisión de un partido, sino que se ha convertido en una necesidad, en un factor imperativo e imprescindible si es que se desea conseguir gobernabilidad y construir políticas viables y sostenibles en el tiempo.

ANTECEDENTES

Una de las características del régimen de Alberto Fujimori, quien gobernó el Perú a lo largo de la década de los 90, fue la corrupción y manipulación sistemática de todo el tejido institucional en el que se sustenta el orden constitucional y democrático, menoscabando no sólo la autoestima y la confianza del pueblo peruano, sino también destruyendo reglas de juego permanentes en el tiempo que hasta hoy es difícil de recuperar. La caída del régimen de Alberto Fujimori se da en medio de una crisis política y moral que arrastra a los protagonistas de su gobierno fortaleciendo una oposición que estuvo minimizada y marginada durante la década de los 90. En un breve lapso de tiempo, quienes hasta el año 2000 detentaban la representación política descubrieron que ya no contaban con la confianza ciudadana. Incluso cierto sector de oposición al fujimorismo se vio sumido en el descrédito ante la aparición pública de los denominados “vladivideos”¹, en los que por primera vez se apreciaba crudamente la corrupción que subsistía en las altas esferas del poder, convirtiendo por extensión en sospechosos a todos: políticos, empresarios, militares, periodistas, directores de medios de información, banqueros, entre otros. Una de las

¹ Las transcripciones de diversos audios y vídeos realizados bajo la tutela de Vladimiro Montesinos (1998-2000) pueden encontrarse en el libro “En la sala de la corrupción”, publicación del Fondo Editorial del Congreso de la República. 2004.

instituciones más afectadas fue, una vez más, el Congreso de la República.

Anteriormente, el 5 de abril de 1992, ante diversas acusaciones de corrupción², Alberto Fujimori disolvió inconstitucionalmente el Congreso, so pretexto de la inoperancia del Parlamento, manifestando “una conjura encubierta contra los esfuerzos del pueblo y del gobierno por parte de las cúpulas partidarias” que no lo dejaban gobernar. Esta actitud lamentablemente contó con el respaldo del 80% de la población, según encuestas de la época. El Congreso, como en muchas oportunidades a lo largo de la historia política del Perú,³ se encontraba desconectado de la

² “Se había desatado una gravísima denuncia contra Santiago y Rosa Fujimori, hermanos del Presidente, y contra la señora Clorinda de Fujimori, esposa de Santiago. Finalmente, la acusación comprometía también al embajador del Perú en Tokio, Víctor Aritomi, cuñado de Fujimori. La acusación provenía nada menos que de la Primera Dama, la señora Susana Higuchi, quien afirmaba que las donaciones de ropa usada para distribuir a los pueblos jóvenes y poblaciones en extrema pobreza eran objeto de cuidadosa selección: la ropa en buen estado y aspecto era separada y vendida a diversas tiendas, en beneficio de los familiares del presidente, en tanto los andrajos y verdaderos desechos se entregaban a los pobres. (...) Desde luego, si el golpe de Estado necesitaba un detonante para estallar, ya lo tenía. Sólo eliminando al Congreso sería posible detener el escándalo de las ropitas.” Osterling, Felipe, 2005, *Páginas del viejo armario*. Lima, DESA S.A., pp. 444-445.

³ “Desde sus inicios históricos, el Parlamento peruano ha sido afectado por intermitentes crisis de representación que dificultaron la adquisición de un peso institucional propio. Esto se reflejó en una baja credibilidad ciudadana. Esta situación derivó en el siglo XX en algo crónico. Así fue con los Congresos del oncenio de Leguía. La gresca predominó en el Congreso Constituyente de 1931 que en medio de un enorme desprestigio funcionó hasta 1936. No hubo Congreso hasta 1940. Luego, el Congreso de 1945 fue clausurado por un golpe de Estado en 1948. Pasaron dos años sin Congreso y entre 1950 y 1962, transcurrió un período de parlamentarismo gris, sacudido por ráfagas de brillantes individualidades parlamentarias. Fue también turbulento el Congreso que funcionó entre 1966 y 1968. Luego no hubo Parlamento hasta 1980 y los Congresos desde ese año en adelante, no lograron conquistar la confianza ciudadana.” Bernaldes, B. Enrique, *et al.* 2001, *Parlamento y Ciudadanía. Problemas y alternativas*. Lima, CAJ., p. 29.

realidad. Posteriormente, frente a la presión de la comunidad internacional, se convocó al denominado Congreso Constituyente Democrático, que debatió y aprobó la denominada Constitución de 1993.

Al obtener la mayoría en el Congreso Constituyente Democrático, el fujimorismo copó todos los órganos directivos del Congreso, sin dar cabida a las minorías. La Mesa Directiva –órgano interno encargado de la dirección administrativa del Congreso y de establecer qué se discute o no en el Pleno del Congreso– estuvo en manos de los miembros oficialistas. El Congreso de la República se convirtió en una suerte de mesa de partes del Poder Ejecutivo y en un órgano legitimador de la política gubernamental, pues muchas veces la discusión era mínima y, dependiendo de las exigencias o premuras del Poder Ejecutivo, el Congreso actuaba con inusual celeridad. Se aprobaban proyectos de ley “sorpresa”, con nombre propio,⁴ a la medida de las necesidades del régimen, que se debatían a altas horas de la noche y que al día siguiente eran promulgados por el Ejecutivo, para sorpresa de la opinión pública y los medios de información. Todo ello trajo el descrédito acelerado del nuevo Congreso, que llegó a su apogeo cuando en el Congreso elegido el año 2000 una notable mayoría de congresistas recientemente elegida se cambió de partido a los

⁴ “(...) el Presidente Fujimori ha encontrado en los parlamentarios del oficialismo a los sastres que necesita no para confeccionar, sino para destruir las instituciones que aún quedan. El Congreso de la República se ha convertido en sastrería, pues dejó de dar las leyes generales para expedir leyes con nombre propio que le pide el Gobierno. La independencia y la autonomía han quedado como meros clichés. Lo real es que los sastres parlamentarios le entregan al ingeniero Fujimori las leyes que atornillan a sus allegados, las que buscan perennizarlo en el poder y las que hacen mera caricatura a la facultad de fiscalización del Congreso.” Flores-Aráoz E., Ántero, 2006, *Autoritarismo o democracia (1990-2000)*. Lima, Editorial Minerva, p. 141.

pocos días de iniciarse la legislatura, sin ningún motivo aparente, dándole así una mayoría a las fuerzas del oficialismo, que no habían alcanzado en las urnas. Posteriormente se supo que estos cambios de agrupación –o transfuguismo– fueron motivados por prebendas e incluso sendas entregas de dinero mensual, hecho que quedó perennizado en los famosos “vladivideos”.

Fue casualmente gracias al visionado de uno de estos videos, en el que se apreció al entonces congresista de Perú Posible Alberto Kouri recibiendo miles de dólares del asesor presidencial Vladimiro Montesinos para cambiarse de la oposición al oficialismo, que se desata la crisis que termina en la huída y posterior renuncia de Alberto Fujimori⁵. Todo esto configuró un escenario de desprecio generalizado hacia el régimen de turno, motivando la exigencia de retorno a la democracia a través de numerosas marchas de protesta.

Es así que en el año 2001, el retorno a la democracia y el fortalecimiento de las instituciones fueron los temas trascendentales y el gran reto para la clase dirigente. En medio del desconcierto ciudadano y el descrédito político generalizado, los principales actores políticos, conscientes de la urgencia de reordenar el sistema democrático, deciden utilizar la valiosa y eficaz herramienta llamada “diálogo y consenso” para intercambiar sus puntos de vista.

Una vez que asumió el gobierno el Presidente Alejandro Toledo, consciente de la importancia de iniciar los procesos de diálogo en

⁵ En noviembre del año 2000, el ex Presidente Alberto Fujimori envió, vía fax, desde el Japón, al Congreso de la República, su carta de renuncia a la Presidencia del Perú; aunque hay que mencionar que algunos de sus seguidores afirman que no fue vía fax.

el país, que permitieran recuperar la confianza de la ciudadanía en sus dirigentes, plantea a todos los partidos políticos con representación parlamentaria –salvo los que representaban las fuerzas fujimoristas– la creación de un escenario de discusión en el que se estipulara una serie de políticas de Estado de largo plazo, que sean respetadas al margen del gobierno de turno. En ese espacio de diálogo y concertación también tenían participación las entidades de la sociedad civil, del clero, etc. El objetivo era plantear políticas de Estado a partir del consenso. Es así que nace el Foro del Acuerdo Nacional, que luego de diversos trabajos de coordinación dio como resultado el establecimiento de treinta políticas de Estado, con sus respectivas matrices de detalle en metas y objetivos de mediano y largo plazo.

En el ámbito del Poder Legislativo, ante el descrédito de la institución parlamentaria, era necesario ordenar su proceso y sistema de generación y producción de leyes, de forma tal que permitiera reconstruir la confianza de la ciudadanía.

Así se inició la participación plena de todos los Grupos Parlamentarios en la dirección del Poder Legislativo. En el año 2001 los grupos oficialistas y opositores compartieron la conducción del Congreso a través de la Mesa Directiva, con representantes de Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador –por el oficialismo– y el APRA, Unidad Nacional y la Unión Parlamentaria Descentralista –por la oposición. Se buscaba hacer un deslinde claro con el actuar del Congreso fujimorista y, además, acercar posiciones, dado que ningún grupo político contaba con mayoría en dicho Poder.

Durante muchas décadas, el trabajo parlamentario en el Perú, en lo que se refiere a la discusión legislativa en la sesión del Pleno

del Congreso, respondía a los criterios y decisión de la Mesa Directiva a través de la posición que adoptara su Presidente⁶. Es decir, era el Presidente del Congreso quien, luego del “estudio o revisión” de las iniciativas legales provenientes tanto de las mesas de trabajo del Congreso como del Poder Ejecutivo, definía los tópicos a tratar en la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Esta situación daba un poder excesivo a quien ostentaba la Presidencia, lo cual se agravaba cuando la Presidencia y la Mesa Directiva estaban ocupadas por miembros del mismo grupo político que conducía el Poder Ejecutivo.

La Mesa Directiva multipartidaria impulsó, al inicio de su gestión, una serie de reformas al Reglamento del Congreso con la finalidad de promover la participación ciudadana, imprimir orden y transparencia en el procedimiento legislativo y evitar los excesos que se presentaron en la década pasada. Esta Mesa Directiva planteó la posibilidad de establecer, por primera vez, un marco común de trabajo armónico con otros Poderes del Estado y hacia el interior del Congreso, exigencia inexcusable, más aún cuando el Perú se encontraba en un proceso de transición democrática.

Una de estas importantes reformas fue la inclusión de la Agenda Legislativa del Congreso como herramienta de concertación y planificación del proceso de aprobación de leyes, en la que se señalan las prioridades legislativas, considerando las propuestas del Poder Ejecutivo, lo que favoreció la coordinación entre los dos Poderes del Estado.

⁶ Entrevista realizada al Director de Procedimientos Parlamentarios del Congreso de la República, respecto de la elaboración de las agendas para las sesiones del Pleno, en períodos anteriores.

CAPÍTULO I

LA AGENDA LEGISLATIVA Y SUS PROCEDIMIENTOS

En octubre del año 2001, la Mesa Directiva multipartidaria, que presidió el Congresista Carlos Ferrero, introdujo en la praxis parlamentaria la denominada Agenda Legislativa, como una herramienta para ordenar el trabajo parlamentario a partir de la determinación de temas que se entienden como prioritarios para el país y, por tanto, se colocan en agenda como fruto del diálogo con los representantes del Poder Ejecutivo y del consenso previo de los Grupos Parlamentarios. La participación del Poder Ejecutivo quita la característica de monopolio o parcialidad que antaño se tenía de la discusión en materia de generación de leyes.

La Agenda Legislativa se elabora al inicio de cada período anual de sesiones y su contenido se establece por consenso, no prohíbe ni excluye el tratamiento de iniciativas que planteen los Congresistas, como consecuencia de una coyuntura política. Las principales características de la Agenda Legislativa son el consenso y su previsibilidad, esta última permite un control externo por parte de los actores políticos y sociales.

La Agenda Legislativa está alineada a las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional y ha devenido en un elemento muy útil para la producción legislativa respecto a temas consensuados con el Poder Ejecutivo. Una de las falencias de la Agenda Legislativa es la reglamentación respecto de su elaboración, aprobación y seguimiento. Sólo dos artículos (29° y 36°⁷) del Reglamento del Congreso fueron modificados para su creación en octubre de 2001; posteriormente, a finales de la Segunda Legislatura Ordinaria del período anual de sesiones

⁷ Artículo 29°.- (...) Al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos. *(Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).* Artículo 36°.- (...) El Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la Comisión. (...) *(Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).*

2003-2004, se modificó el párrafo e)⁸ del numeral 2 del artículo 76°.

La reglamentación existente no considera mecanismos que permitan que la Agenda Legislativa cuente con un único formato de presentación y con procedimientos estándares para su elaboración, aprobación y seguimiento o evaluación. Por ejemplo, respecto a su aprobación, las dos primeras Agendas Legislativas (2001-2002 y 2002-2003) fueron aprobadas por el Pleno del Congreso sin Resolución Legislativa y, en cuanto al formato de presentación de las Agendas Legislativas de los períodos anuales de sesiones 2001-2002 y 2005-2006 no se considera el Acuerdo Nacional. A continuación presentamos un cuadro que resume lo antes mencionado:

⁸ Párrafo e) del numeral 2 del artículo 76°: (...) Deben consignarse si tienen relación con la Agenda Legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29°. *(Párrafo adicional. Resolución Legislativa del Congreso N° 032-2003-CR, publicada el 21 de julio de 2004)*. Este párrafo acaba de ser modificado, a inicios de la Segunda Legislatura Ordinaria 2005-2006, a fin de incluir a las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

Tabla 1
Cantidad de temas o proyectos incluidos, aprobación,
votación y formato de las Agendas Legislativas – Período
Parlamentario 2001-2006

AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES	Nº DE TEMAS O PROYEC TOS INCLUÍ DOS	FECHA DE APROB ACIÓN POR EL PLENO DEL CONGR ESO	APROBACI ÓN	VOTACIÓ N OBTENIDA	FORMA TO
2001- 2002	53	8 de noviem bre de 2001	Sin Resolución Legislativa	79 votos a favor, ninguno en contra y una abstención	No consider a el Acuerdo Nacional
2002- 2003	101	4 de setiemb re de 2002	Sin Resolución Legislativa	77 votos a favor, ninguno en contra y una abstención	Sí consider a el Acuerdo Nacional
2003- 2004	48	16 de octubre de 2003	Con Resolución Legislativa del Congreso Nº 009-	Aprobada a mano alzada.	Sí consider a el Acuerdo Nacional

			2003-CR		
2004 - 2005	34	16 de setiembre de 2004	Con Resolución Legislativa del Congreso N° 005-2004-CR	Aprobada a mano alzada por unanimidad	Sí considerar a el Acuerdo Nacional
2005-2006	24	8 de setiembre de 2005	Con Resolución Legislativa del Congreso N° 005-2005-CR	Aprobada por 56 votos a favor, 02 en contra y 10 abstenciones	No considerar a el Acuerdo Nacional

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República.

Desde su creación, se han presentado inconvenientes para que las Comisiones ordinarias dictaminadoras, a pesar de las disposiciones reglamentarias, prioricen los temas contenidos en ella. Al momento de elaborar la agenda de trabajo de las Comisiones dictaminadoras, los Presidentes de las Comisiones, según encuesta realizada a diversos Congresistas, mencionan los temas de la Agenda Legislativa sin la fuerza ni el convencimiento necesario para ser incorporados. Este inconveniente, al parecer, nace desde la elaboración de la Agenda Legislativa pues las

Comisiones no participan en ella. Ha sido necesaria una coordinación directa del Presidente del Congreso para que se empiece a tomar conciencia de que la Agenda Legislativa es una herramienta que contiene el compromiso del Congreso ante la ciudadanía.

Por otro lado, en el transcurso del período anual de sesiones, existen manifestaciones de algunos de los actores políticos participantes en su elaboración, que expresan su desacuerdo extremo con los temas incluidos, restando legitimidad a la Agenda que, se supone, es un documento acordado y aprobado por todos los Grupos Parlamentarios.

Una debilidad del sistema, que se refleja en la Agenda Legislativa, es la excesiva cantidad de proyectos de ley que son presentados de forma individual, lo cual genera, por un lado, que los autores de los proyectos intenten incorporarlos en la Agenda Legislativa; y por otro, dificulta el debate ordenado dentro de las Comisiones. A este respecto es preciso mencionar que actualmente, inicios de la Segunda Legislatura Ordinaria del período 2005-2006, en el Pleno del Congreso se encuentra pendiente la discusión de una modificación al Reglamento del Congreso que permitirá que las iniciativas legislativas sean presentadas por los Grupos Parlamentarios.

Consideramos que en la Agenda Legislativa deberían que ser incluidas las proposiciones que permitan un avance en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de Estado; sino qué beneficio traería para la ciudadanía y la gobernabilidad que los representantes de los partidos políticos, de la sociedad civil, de la clase empresarial, de trabajadores, etc. impulsen un Acuerdo Nacional si las fuerzas representadas en el Congreso minimizan el

mismo y no priorizan su implementación. Alcanzar el consenso no es una tarea fácil, es más bien complicada, puesto que la situación política del Perú atraviesa un proceso de transición y de fortalecimiento de sus instituciones, con un sistema de partidos (aunque para algunos este no existe) que se encuentra altamente fragmentado; situación que dificulta la construcción de acuerdos colectivos.

I.1 Participantes y Procedimiento de Elaboración de la Agenda Legislativa

Los actores que participan en la elaboración de la Agenda Legislativa, según el Reglamento del Congreso, son los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros, los cuales presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesarios debatir y aprobar durante un período anual de sesiones. Sin embargo, debido a la inexistencia de un procedimiento estándar, la participación en la elaboración varía según la decisión del Presidente.

La participación del servicio parlamentario en la elaboración de la Agenda ha contribuido a proporcionar información oportuna respecto de los temas que fueron propuestos e incluidos en las agendas anteriores, así como respecto de aquellas prioridades legislativas que a lo largo de un período solicitan los Grupos Parlamentarios y las Comisiones ordinarias, pero esta participación también depende única y exclusivamente del Presidente del Congreso. Lo mismo sucede con el proceso de elaboración, las instancias del Congreso y los actores participantes en ella, así como los órganos que la aprueban no se encuentran definidos.

Por lo general, para la elaboración de la Agenda Legislativa se recepcionan las prioridades de cada uno de los Grupos Parlamentarios y las propuestas de los Ministerios que son presentadas a través del Presidente del Consejo de Ministros.

Cuando la Oficialía Mayor es convocada a participar, ésta presenta a la Mesa Directiva un consolidado de las propuestas, en donde se consignan en primer lugar los temas o proyectos de ley que tienen mayores coincidencias entre los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros. Luego, el Presidente del Congreso convoca a una reunión de Junta de Portavoces en donde se presenta el mencionado documento, del cual los representantes de los Grupos van descartando o incluyendo, en forma consensuada, los temas o proyectos de ley que finalmente conformarán la Agenda Legislativa y que son considerados prioritarios para los representantes de la Nación. La Agenda Legislativa es en todos los casos finalmente aprobada por el Pleno del Congreso y se publica en su Portal o página web.

A la luz de los resultados obtenidos de nuestra investigación, podríamos afirmar que ciertos temas o proyectos de ley incluidos en la Agenda Legislativa no han sido realmente prioritarios para los Grupos Parlamentarios o para las Comisiones Ordinarias, pues un tema o proyecto de ley que ha sido considerado en más de una Agenda Legislativa no ha llegado finalmente a aprobarse, ni siquiera a debatirse en comisiones; y, si asumiéramos que su inclusión reiterativa es por la prioridad otorgada, creemos que ésta debería ser en Agendas sucesivas a fin de que las Comisiones continúen el trabajo iniciado por la comisión dictaminadora anterior. Por ello, es imperativo que se establezca un mecanismo de elaboración que contenga los criterios a seguirse para la incorporación de los temas trascendentales

pendientes de la agenda nacional, que coadyuven al bienestar de la ciudadanía y a la consecución de los objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

A continuación explicaremos el procedimiento de elaboración seguido para cada una de las Agendas Legislativas del período parlamentario 2001-2006. Los flujogramas que presentamos al final de cada epígrafe nos permiten tener un panorama general del procedimiento de elaboración, de los actores participantes y de las instancias consideradas para su aprobación, en cada período.

I.1.1 Elaboración de la Agenda Legislativa 2001-2002

Para la elaboración de la primera Agenda Legislativa, correspondiente al período anual de sesiones 2001-2002, el Presidente del Congreso solicitó las propuestas legislativas a los diversos Grupos Parlamentarios, convocó al Presidente del Consejo de Ministros a fin de explicar el objetivo de la Agenda y la metodología de trabajo para su elaboración y seguimiento. En dicha reunión se acordó que la Presidencia del Consejo de Ministros solicitaría a los Ministros la designación de Coordinadores Parlamentarios por cada sector, quienes tendrían a su cargo el seguimiento de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, así también lo hizo el Presidente del Consejo de Ministros que designó a su Coordinador Parlamentario, encargándole la coordinación con los otros Ministerios y el Congreso. Por su parte, la

Presidencia del Congreso designó a una persona responsable de la coordinación entre ambos Poderes del Estado y solicitó a las

Comisiones ordinarias la designación de uno o dos asesores con el propósito de que los Coordinadores Parlamentarios contaran con un canal en la Comisión a la cual está directamente relacionada la cartera a la que representan. Estas acciones fueron el primer paso para establecer una coordinación fluida y permanente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Recibidas las propuestas de los Grupos Parlamentarios y del Consejo de Ministros se conformó un grupo de trabajo, integrado por representantes de cada uno de los grupos, el cual elaboró un anteproyecto de Agenda Legislativa que fue presentado al Consejo Directivo para su aprobación. Una vez ratificada la Agenda Legislativa por el Consejo Directivo, ésta fue elevada al Pleno del Congreso para su aprobación final; una vez aprobada fue inmediatamente publicada en el Portal del Congreso y presentada a la opinión pública y a los medios de comunicación en conferencia de prensa, con la asistencia en pleno de la Mesa Directiva. Resulta pertinente indicar que para la elaboración de esta primera Agenda Legislativa hubo gran entusiasmo por parte de la Mesa Directiva de este período anual de sesiones, realizando grandes esfuerzos por llegar a consensos y lograron dar un primer paso que demostró que las discrepancias políticas no impiden instituir una novedosa herramienta legislativa que permite ordenar el trabajo parlamentario en forma transparente y previsible, permitiendo que la ciudadanía, con anticipación, pueda expresar sus opiniones respecto de las leyes que van a regir su destino.

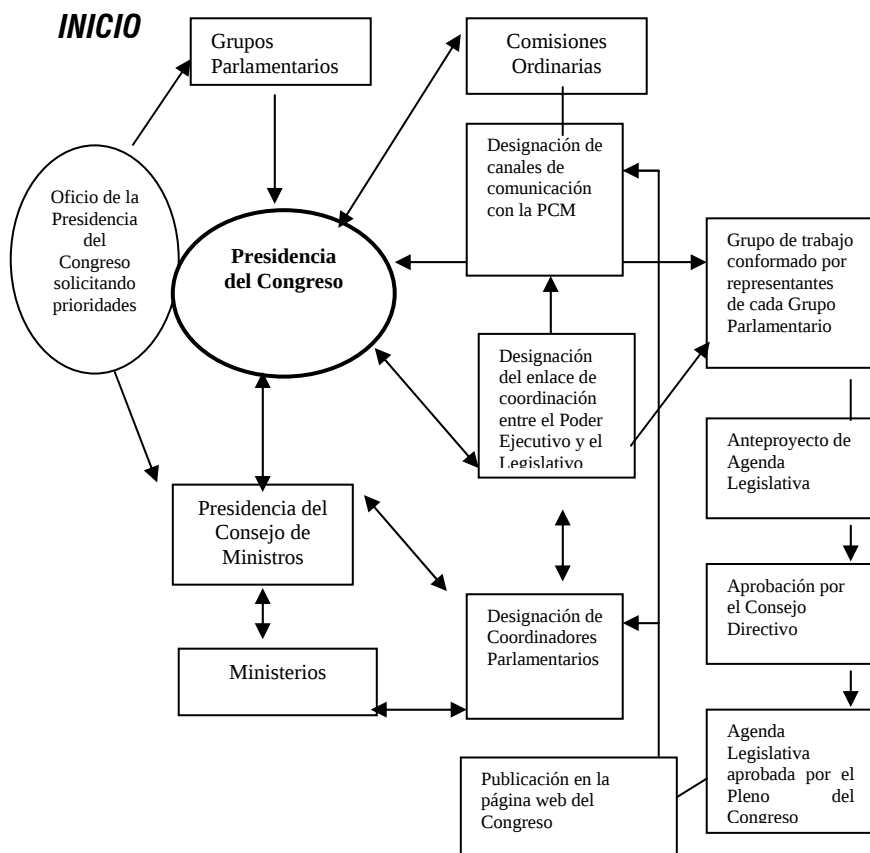
Cabe mencionar que durante este período, el Presidente del Congreso sostuvo constantes reuniones con los Presidentes de las Comisiones ordinarias con la finalidad de conocer las prioridades de las diferentes mesas de trabajo del Poder

Legislativo y coordinar la labor parlamentaria que se realizaría durante la legislatura. Producto de estas reuniones de coordinación se planteó, a mediados de la Segunda Legislatura, la necesidad de modificar la Agenda Legislativa, incorporándose 17 temas adicionales, lo que no ha ocurrido con ninguna de las demás Agendas Legislativas. Es preciso indicar que esta modificación originó que a la Agenda Legislativa se le denominara Agenda Priorizada, lo que ha traído como consecuencia que actualmente se le denomine indistintamente Agenda Legislativa, Agenda priorizada, Agenda Legislativa Priorizada o Agenda Legislativa del período anual de sesiones.

La metodología de trabajo realizada para la elaboración de la primera Agenda Legislativa del Congreso fue la base para que en el transcurso de todo el período parlamentario 2001-2006 se haya mantenido la figura del Coordinador Parlamentario, quien mantiene informado al Ministerio que representa de los diversos asuntos que se tratan en las Comisiones ordinarias y en otros órganos del Poder Legislativo. En el siguiente flujograma podremos apreciar el proceso antes descrito:

Flujograma 1

Proceso de Elaboración de la Agenda Legislativa 2001-2002



FIN

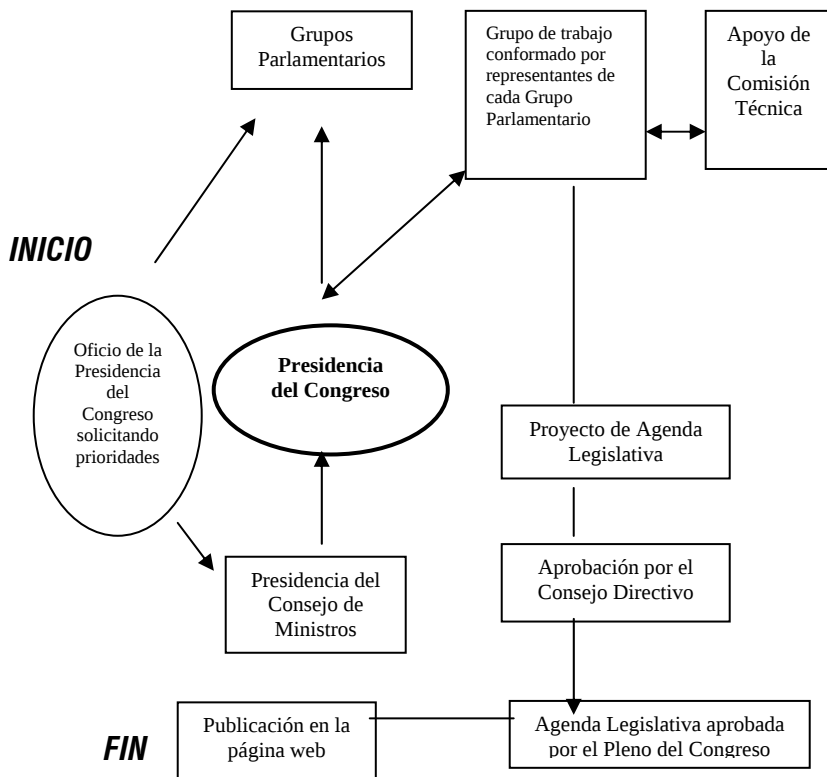
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la observación participante. NOTA: Las flechas indican los niveles de comunicación y coordinación.

I.1.2 Elaboración de la Agenda Legislativa 2002-2003

Para la elaboración de la Agenda Legislativa 2002-2003, el Presidente del Congreso solicitó a los Grupos Parlamentarios y al Consejo de Ministros sus propuestas, se conformó un grupo de trabajo, que estuvo integrado por un representante de cada bancada parlamentaria, el cual contó con el apoyo de los asesores de la Mesa Directiva que conformaban la denominada Comisión Técnica. La propuesta de Agenda Legislativa elaborada por dicho grupo de trabajo fue aprobada por el Consejo Directivo y confirmada con su voto por el Pleno del Congreso.

Flujograma 2

Proceso de Elaboración de la Agenda Legislativa 2002-2003



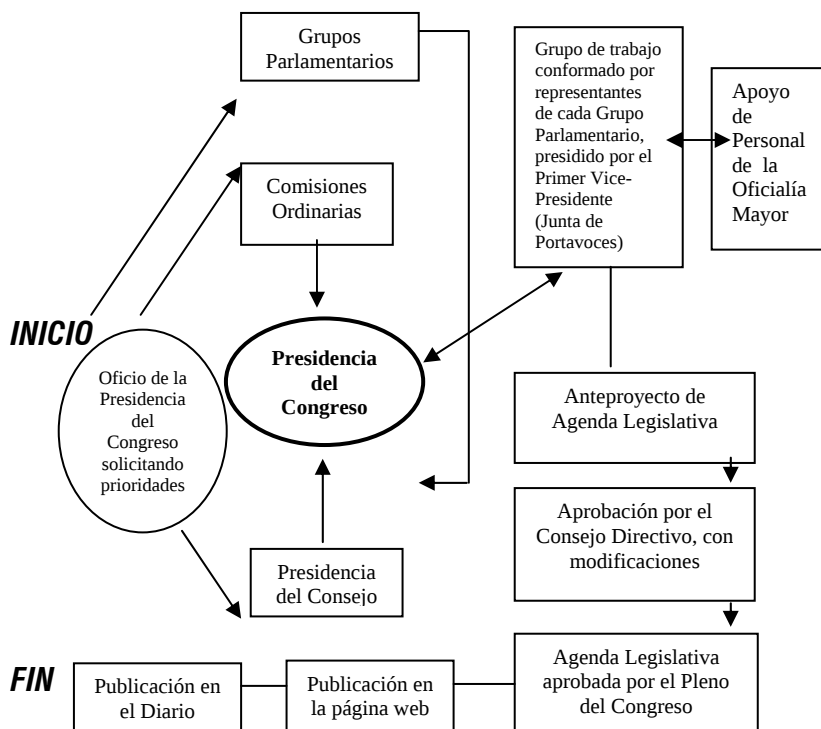
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la observación participante. NOTA: Las flechas indican los niveles de comunicación y coordinación.

I.1.3 Elaboración de la Agenda Legislativa 2003-2004

Para la elaboración de la Agenda Legislativa 2003-2004, a solicitud del Presidente del Congreso, se recibieron las propuestas del Poder Ejecutivo, de los Grupos Parlamentarios y de los Presidentes de las Comisiones Ordinarias, se estableció una mesa de trabajo presidida por el Primer Vicepresidente del Congreso, quien en coordinación permanente con los representantes designados por los Grupos Parlamentarios (Congresistas y asesores) y personal de la Oficialía Mayor, redactó un anteproyecto de Agenda Legislativa que fue presentado al Consejo Directivo, órgano que realizó algunas modificaciones y elaboró el Proyecto de Agenda Legislativa que fue presentado al Pleno del Congreso para su aprobación final, la cual, por primera vez se realizó mediante Resolución Legislativa del Congreso, que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Flujograma 3

Proceso de Elaboración de la Agenda Legislativa 2003-2004



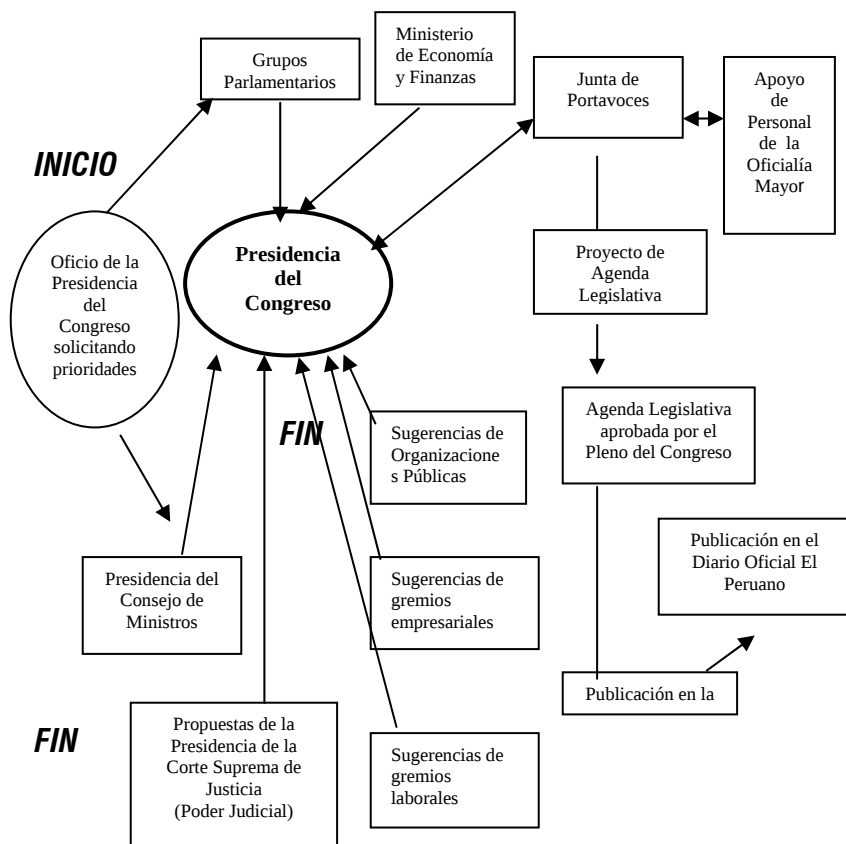
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso. NOTA: Las flechas indican los niveles de comunicación y coordinación.

I.1.4 Elaboración de la Agenda Legislativa 2004-2005

Para la elaboración de la Agenda Legislativa 2004-2005, a solicitud del Presidente del Congreso se recibieron las propuestas de los Grupos Parlamentarios y del Consejo de Ministros; asimismo, se recibieron las sugerencias del Poder Judicial, así como de diversas organizaciones públicas, de gremios empresariales y de gremios laborales. La Junta de Portavoces, con apoyo de la Oficialía Mayor, redactó, en base a las propuestas y sugerencias recibidas, el Proyecto de Agenda Legislativa que, a diferencia de las Agendas Legislativas de los otros períodos, no fue sometida para su aprobación por el Consejo Directivo, y fue directamente presentada al Pleno del Congreso para su respectiva aprobación. Debemos mencionar que el Reglamento del Congreso no establece la aprobación de la Agenda Legislativa por el Consejo Directivo, aunque consideramos que es recomendable adoptar dicha medida. Al igual que en el caso anterior –y en las posteriores– su aprobación fue mediante Resolución Legislativa del Congreso, publicada en el diario oficial

Flujograma 4

Proceso de Elaboración de la Agenda Legislativa 2004-2005



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso y de datos obtenidos del Portal del Congreso: www.congreso.gob.pe Diario de Debates, Sesión del Pleno N° 10.A, del 16 de setiembre de 2004. NOTA: Las flechas indican los niveles de comunicación y coordinación.

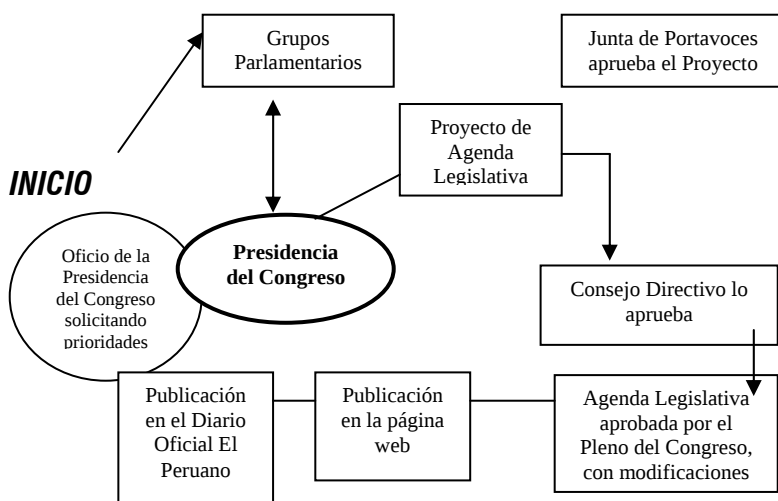
I.1.5 Elaboración de la Agenda Legislativa 2005-2006

Para la elaboración de la Agenda Legislativa 2005-2006, el Presidente del Congreso solicitó a los Grupos Parlamentarios sus prioridades y en base a éstas elaboró el Proyecto de Agenda Legislativa, el cual una vez aprobado por la Junta de Portavoces fue presentado al Consejo Directivo para su aprobación y finalmente al Pleno del Congreso. Según la investigación realizada, no se conoce solicitud del Presidente del Congreso dirigida al Presidente del Consejo de Ministros respecto de las prioridades del Gobierno a ser incluidas en la Agenda Legislativa.

Con posterioridad a la aprobación de la Agenda Legislativa por el Pleno del Congreso, los Presidentes de las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; y de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología remitieron sus propuestas legislativas para su inclusión en la Agenda, las cuales no fueron consideradas.

Flujograma 5

Proceso de Elaboración de la Agenda Legislativa 2005-2006



FIN

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda y por personal de la Presidencia del Congreso.

1.2 Procedimiento de Evaluación de la Agenda Legislativa

La Agenda Legislativa, como se ha señalado, no cuenta con un procedimiento de seguimiento o evaluación uniforme. Durante los dos primeros años se hicieron esfuerzos por elaborar un proyecto sobre el procedimiento de formulación, debate, aprobación, difusión, aplicación y evaluación permanente. Este esfuerzo dio como resultado la elaboración de un sistema informático que apoyaría el proceso de seguimiento, control y difusión de la Agenda Legislativa, que no se puso en práctica.

La evaluación y seguimiento de las Agendas Legislativas de los períodos anuales 2001-2002 y 2002-2003 fue realizada por personal de la Presidencia del Congreso. A partir del período 2003-2004, con la finalidad de institucionalizarla, su aprobación se realizó mediante Resolución Legislativa del Congreso, la que estableció que el Departamento de Agenda –dependiente de la Dirección General Parlamentaria– sería el encargado de elaborar un reporte quincenal de seguimiento del desarrollo de la Agenda Legislativa, del que daría cuenta a la Mesa Directiva y esta a su vez daría cuenta de dicho reporte al Consejo Directivo, a las Comisiones Ordinarias y al Pleno del Congreso, con el propósito de que se realicen los mayores esfuerzos para procesar los temas y proyectos contenidos en la Agenda Legislativa.

La Resolución que aprobó la Agenda Legislativa del período anual de sesiones 2004-2005 dispuso que sea la Oficialía Mayor, a través de la Dirección General Parlamentaria, el ente encargado de elaborar dicho reporte, esta vez mensual, de seguimiento del desarrollo de la Agenda Legislativa, del que daría cuenta a la Mesa Directiva.

Actualmente, la dependencia responsable de informar sobre el estado de la Agenda Legislativa es el Departamento de Relatoría y Agenda. Dicho departamento tiene dentro de sus funciones la recepción de todo dictamen que se encuentre expedito para ser debatido por el Pleno del Congreso, información que le permite conocer cuáles son aquellos que guardan relación con la Agenda Legislativa. A través de la Oficialía Mayor, informa a la Mesa Directiva del estado procesal en que se encuentran los proyectos de ley de la Agenda Legislativa, propone soluciones en caso de entrapamiento procedimental, que es recurrente en el caso de proyectos de ley que son acumulados⁹ en un solo dictamen y que a su vez han sido decretados a más de una Comisión dictaminadora.

Cada quince días, el Departamento de Relatoría y Agenda envía un resumen ejecutivo a la Presidencia del Congreso, a la Oficialía Mayor y a la Dirección General Parlamentaria respecto del avance en el cumplimiento de la Agenda Legislativa, información que es de utilidad para la Presidencia y Vicepresidencias del Congreso no sólo para el seguimiento respectivo, sino para informar sobre los avances de la misma. En dichos informes se consignan los dictámenes que ya se encuentran expeditos para ser tratados por el Pleno del Congreso, aquellos que se encuentran en el orden

⁹ Hablamos de proyectos de ley acumulados, cuando una Comisión emite un dictamen sobre varios proyectos de ley. Esta acumulación de iniciativas en un dictamen, en diversos casos, ocasiona entrapamientos procedimentales debido a que una o más de estas iniciativas acumuladas pueden también haber sido decretadas a otras Comisiones, por lo que una o más de estas iniciativas pueden tener como Comisión principal a otra, debiendo ser sometidas al pronunciamiento de la Junta de Portavoces o esperar la presentación del dictamen de la Comisión principal en una o más de dichas iniciativas acumuladas.

del día y aquellos que tienen pendiente algún dictamen de Comisión ordinaria.

Debido a que el cumplimiento de las Agendas Legislativas –como se verá en el siguiente epígrafe– no ha sido cabal, la evaluación o seguimiento final se presenta consignando información que permita inferir que, de una u otra manera, el Congreso ha trabajado en un tema determinado de la Agenda. Es decir, cuando un tema o proyecto de ley ha sido objeto de debate en foros y conferencias realizados por las Comisiones ordinarias, esta información se consigna como parte del cumplimiento de la Agenda Legislativa, considerando que dichas acciones presuponen un inicio en el estudio y evaluación de las iniciativas. Los hechos demuestran que un tema de la Agenda Legislativa, abordado públicamente en eventos para recibir opiniones de especialistas y de la ciudadanía, que inclusive han producido un predictamen, no ha sido finalmente aprobado en la posterior ni subsiguiente legislatura o período anual de sesiones, aun habiendo sido incluido nuevamente en la Agenda Legislativa. Tal es el caso del proyecto de Ley de Aguas que no ha logrado su aprobación y fue considerado en las Agendas Legislativas de los períodos anuales 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006, es decir, en todas las Agendas Legislativas.

Otros ejemplos son la Ley de Partidos Políticos que se incluyó en las Agendas Legislativas 2001-2002, 2002-2003 y 2003-2004, convirtiéndose en ley en el último período mencionado; y, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que se encuentra en el orden del día y fue considerada como prioridad en las Agendas Legislativas de los períodos anuales 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006; entre otros casos.

I.3 Cumplimiento de las Agendas Legislativas de los períodos anuales de sesiones 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006

En el presente epígrafe nos referiremos a aquellos temas o proyectos de ley incluidos en las Agendas Legislativas que fueron aprobados por el Pleno del Congreso y que se convirtieron en ley. No nos detendremos a analizar en qué consisten estos proyectos aprobados. Sí se hará referencia a aquellos proyectos aprobados por el Pleno del Congreso y que fueron observados por el Poder Ejecutivo. Nuestro propósito es mostrar cuántos temas o proyectos de ley, que fueron incluidos por los Grupos Parlamentarios por consenso tomando en consideración las propuestas del Consejo de Ministros, se convirtieron en ley dentro del período anual de sesiones correspondiente.

A continuación mostraremos el cumplimiento de cada una de las Agendas Legislativas del período parlamentario 2001-2006, dividiendo la información en: Proyectos específicos que se convirtieron en ley, Proyectos generales que generaron una o más leyes y los que quedaron Pendientes de ser aprobados.

I.3.1 Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2001-2002

La Agenda Legislativa del período anual de sesiones 2001-2002 constó de 53 temas o proyectos de ley, de los cuales 21 fueron temas generales que podrían haber generado más de una ley. De los 32 proyectos de ley específicos, 9 se convirtieron en ley; y de los 21 proyectos generales se generaron 44 leyes, quedando pendientes de aprobación, en este período, 29 proyectos de ley, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2001-2002

Proyectos específicos que se convirtieron en ley		
1	1. Creación del Banco Agrario	Ley núm. 27603
2	13. Ley de Bases para la Regionalización	Ley núm. 27783
3	19. Declaración de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Penal Internacional	Resolución Legislativa núm. 28011
4	21. Ley de Participación Ciudadana	Ley núm. 27520
5	22. Ley Marco de la Modernización de la Gestión Pública	Ley núm. 27658
6	33. Ley de Electrificación y Abastecimiento Energético Rural y de Localidades Aisladas	Ley núm. 27744
7	34. Suscripción de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas en el Hemisferio	Ley núm. 27622
8	36. Ley de Transparencia de la Acción del Estado	Ley núm. 27806
9	37. Ley de Contraloría	Ley núm. 27785
Proyectos generales que generaron una o más leyes		
1	2. Ley de Zonas Económicas Especiales	Ley núm. 27688
2	3. Fomento de las Pymes	Leyes núms.

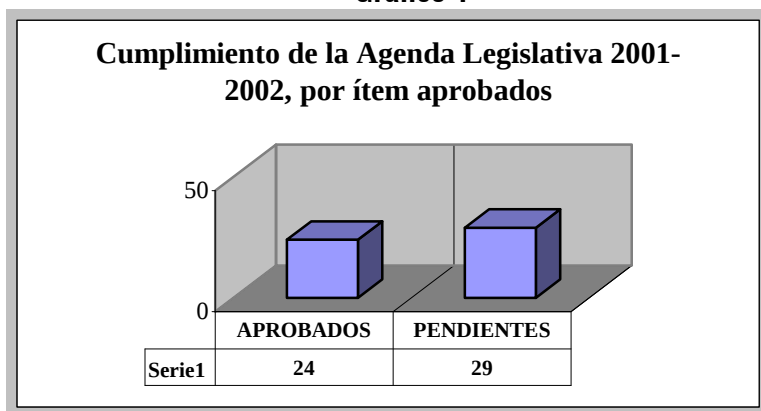
		27652 y 27681
3	4. Ley de Promoción de la Agroindustria	Leyes núms. 27702, 27772, 27742, 27767 y 27633
4	5. Ley de Régimen Especial para la Amazonía y Fronteras	Leyes núms. 27620, 27759 y 27776
5	6. Racionalización del Sistema Tributario	Leyes núms. 27512, 27513, 27514, 27535, 2764, 27615, 27630 y 27647
6	7. Ley de equidad tributaria	Leyes núms. 27551, 27681 y 27702
7	9. Ley de Bases de la Actividad Turística	Leyes núms. 27779, 27782
8	10. Ley que modifica los Derechos de Vigencia en Minería	Leyes núms. 27560, 27623 y 27624
9	11. Ley de Promoción de la Inversión privada en vivienda y transporte; y de Declaratoria de Emergencia del Sector Transporte	Leyes núms. 27612, 27628
10	28. Ley de Intermediación Laboral (services, etc.)	Leyes núms. 27626 y 27696
11	35. Leyes antidiscriminación	Leyes núms. 27639 y 27751
12	38. Iniciativa Nacional Anticorrupción/Paquete Legislativo	Leyes núms. 27534, 27588,

		27595, 27765, 27697 y 27770
13	39. Ley General de Educación	Leyes núms. 27558, 27665, 27741 y 27818
14	41. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico	Ley núm. 27690
15	45. Debate Constitucional	Ley núm. 27600, Ley que establece el proceso de Reforma Constitucional
Pendientes de ser aprobados		
1	8. Ley de Aguas	
2	12. Ley del Sistema Nacional de la Juventud y de Fomento del Deporte	
3	14. Ley Orgánica de Municipalidades	
4	15. Ley del Fondo de Compensación Regional	
5	16. Ley que reasigna recursos de la privatización a la descentralización	
6	17. Ley Orgánica de Presupuesto descentralizado	
7	18. Ley de Seguridad Ciudadana	
8	20. Ley de Participación de Usuarios en los Organismos Reguladores	
9	23. Ley de Creación del Sistema de Planificación	
10	24. Ley de Bases de la Carrera Administrativa	
11	25. Ley de Telecomunicaciones	
12	26. Leyes Orgánicas de los Sectores que componen la	

	Administración Pública
13	27. Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
14	29. Ley de Despidos Arbitrarios
15	30. Seguro de Desempleo
16	31. Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo
17	32. Ley de Medicamentos Genéricos
18	40. Ley del Magisterio
19	42. Ley del Libro
20	43. Ley del Patrimonio Cultural
21	44. Ley Universitaria
22	46. Ley de Partidos Políticos
23	47. Ley General de Elecciones
24	48. Ley de Reestructuración del Sistema de Seguridad Social en Salud (público/privado)
25	49. Ley sobre administración de regímenes públicos de pensiones (ONP)
26	50. Ley de Reestructuración de los Regímenes de Pensiones (19990, 20530 y AFPs)
27	51. Leyes Defensa y Seguridad Nacional
28	52. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo
29	53. Intervención de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en Estado de Emergencia.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República, y obtenidos del Portal del Congreso. NOTA: Los números signados en los temas o proyectos de ley son los números asignados en la Agenda Legislativa. Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación.

Gráfico 1



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República.

Al haber sido la Agenda Legislativa 2001-2002 la primera Agenda del Congreso peruano, es comprensible que se haya logrado sólo una aprobación parcial (45%). Los mecanismos de coordinación que se innovaron en este período no fueron conocidos por los actores a cabalidad, incluso la misma Agenda era desconocida.

En diversas ocasiones, se presentaron inconvenientes para alcanzar un trabajo de coordinación fluido entre los Coordinadores Parlamentarios y los técnicos de las Comisiones. Para el cumplimiento de la Agenda, la Presidencia del Congreso jugó un rol importante a través de convocatorias a reuniones de coordinación entre los Ministros y las Comisiones correspondientes a su sector; y centró su atención en hacer conocer, tanto al interior del Congreso como al Poder Ejecutivo, a

la ciudadanía y a los medios de comunicación, los mecanismos para la aprobación de la Agenda Legislativa. La designación de los Coordinadores Parlamentarios y el enlace de coordinación entre la Presidencia del Congreso y el Poder Ejecutivo tuvo como meta principal mantener una coordinación ininterrumpida.

1.3.2 Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2002-2003

La Agenda Legislativa del período anual de sesiones 2002-2003 fue la más extensa de todas. Constó de 101 temas o proyectos de ley, de los cuales 72 fueron temas específicos y 29 temas generales que podrían haber generado más de una ley. De los 101 temas o proyectos de ley se aprobaron 33, quedando pendientes 68 puntos de la misma, tal como veremos en la siguiente tabla:

Tabla 3

Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2002-2003

Proyectos específicos que se convirtieron en ley		
1	7. Ley de Puertos	Ley núm. 27943
2	8. Ley de seguridad y prestaciones alimentarias	Ley núm. 28051
3	9. Ley de mercados mayoristas	Ley núm. 28026
4	18. Bono de mejoramiento barrial	Ley núm. 27829
5	27. Ley Orgánica de Regiones	Ley núm. 27867
6	28. Ley de creación del Fondo de Compensación Regional	El tema del Fondo de Compensación Regional se encuentra regulado en la Ley núm.

		27867
7	29. Ley Orgánica de Municipalidades	Ley núm. 27972
8	30. Ley del FONCOMUN	El tema del FONCOMUN se encuentra regulado en la Ley núm. 27972
9	42. Ley del presupuesto descentralizado y participativo	Ley núm. 20856
10	43. Ley de prudencia y transparencia fiscal	Ley núm. 27958
11	50. Ley de Asilo	Ley núm. 27840
12	59. Ley de Rondas Campesinas	Ley núm. 27908
13	63. Ley de hostigamiento sexual	Ley núm. 27942
14	70. Ley de administración de justicia comunal	El tema de administración de justicia comunal se encuentra regulado en la Ley núm. 27933
15	72. Ley de Transparencia en la Gestión de Intereses (Lobby)	Ley núm. 28024
16	75. Ley General de Educación	Ley núm. 28044
17	86. Ley Orgánica del Ministerio de Defensa	Ley núm. 27860
18	94. Ley de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional	Ley núm. 27856
19	101. Convenio sobre prevención de contaminación del mar de desechos y otros	Resolución Legislativa núm. 27873
Proyectos generales que generaron una o más leyes		

1	5. Modificaciones a la Ley de Relaciones Colectivas	Ley núm. 27912
2	11. Reforma Tributaria	Leyes núms. 27896, 27956, 27963, 27616, 27924, 27895, 27877, 27940, 27909, 27898.
3	13. Ley de PYMES (incluye todas las actividades microempresariales)	Ley núm. 28015
4	35. Modificación de la Ley de acciones de garantía	Leyes núms. 27850 y 27959
5	41. Leyes de presupuesto, equilibrio financiero y endeudamiento 2003	Ley núm. 27879, 27880 y 27881
6	44. Medidas tributarias complementarias para el financiamiento del Presupuesto 2003	Ley núm. 28033
7	46. Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud	Ley núm. 27876
8	53. Modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal	Leyes núms. 27941, 27868, 27939, 27936, 27937, 27975, 28002
9	55. Modificaciones a la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información del Estado	Ley núm. 27927
10	57. Modificaciones al Reglamento del Congreso	Resoluciones Legislativas del

		Congreso núms. 002, 003 y 014- 2002-CR
11	58. Ley de Seguridad Ciudadana	Leyes núms. 27913, 27933
12	68. Promoción de la juventud y el deporte	Ley núm. 28036
13	73. Modificación de la ley de creación de la Comisión de Lucha contra el Contrabando	Leyes núms. 27869, 28020
14	81. Ley de administración de los regímenes pensionarios	Leyes núms. 27883, 27900, 27988, 28006
Pendientes de ser aprobados		
1	1. Ley General del Trabajo	
2	2. Ley de Despidos Arbitrarios	
3	3. Ley del Seguro de Desempleo	
4	4. Ley de bonificación no salarial al trabajo	
5	6. Ley de formación y capacitación para el trabajo	
6	10. Ley marco de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos	
7	12. Ley de Gobiernos Corporativos en empresas	
8	14. Ley de Artesanía y del Artesano	
9	15. Ley de sellos de calidad OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
10	16. Modificación de la Ley de insumos químicos fiscalizados	
11	17. Ley de destugurización	
12	19. Adjudicación de terrenos para programas de vivienda OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	

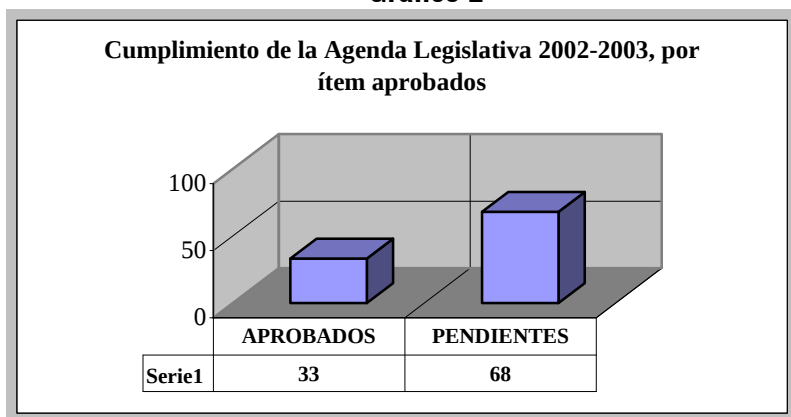
13	20. Ley de aguas
14	21. Ley de promoción de agroexportación
15	22. Ley de derechos de propiedad en zonas rurales
16	23. Ley del servicio de capacitación rural
17	24. Promoción de la actividad acuícola
18	25. Seguridad jurídica de tierras OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
19	26. Ley de promoción del turismo
20	31. Ley Orgánica de Desarrollo Urbano
21	32. Ley que reasigna recursos de la privatización a la descentralización
22	33. Ley Marco de la Amazonía
23	34. Ley que modifica el recurso de amparo y ratifica la autonomía municipal
24	36. Ley de Partidos Políticos
25	37. Ley del Sistema Electoral
26	38. Ley de Participación Ciudadana
27	39. Ley de creación del Sistema de Planificación
28	40. Ley del sistema nacional de concertación y desarrollo sostenible
29	45. Ley de bases de la carrera pública OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
30	47. Ley de servicios postales
31	48. Ley Orgánica del Poder Judicial
32	49. Ley Orgánica del Ministerio Público
33	51. Regulación de beneficios por colaboración eficaz en los casos de terrorismo y traición a la Patria
34	52. Ley de aseguramiento procesal para evitar la evasión por procesados no detenidos y sentenciados con beneficios
35	54. Ley de Radio y Televisión

36	56. Ley de Reforma Constitucional
37	60. Ley General de Bomberos
38	61. Ley de desarrollo de pueblos originarios
39	62. Ley de igualdad de oportunidades
40	64. Ley General de las Personas con Discapacidad
41	65. Ley del adulto mayor
42	66. Modificación de Ley de adopción de menores en abandono
43	67. Revisión del Código del Niño
44	69. Ley del Impacto Ambiental
45	71. Ley Orgánica del Control de la Magistratura
46	74. Ley del Patrimonio Cultural
47	76. Ley del Magisterio
48	77. Ley del Libro OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
49	78. Ley Universitaria
50	79. Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación
51	80. Ley General de Salud
52	82. Ley General de Seguridad Social
53	83. Ley General de Medicamentos
54	84. Ley General de Transplantes
55	85. Ley Orgánica de ESSALUD
56	87. Ley de Seguridad Nacional
57	88. Ley de Estados de Excepción
58	89. Ley Orgánica de Justicia Militar
59	90. Código de Justicia Militar
60	91. Ley de Movilización Nacional
61	92. Ley de intervención de las FF.AA fuera del régimen de excepción
62	93. Ley de reincorporación de los oficiales cesados irregularmente

63	95. Ley del Sistema de Defensa Nacional
64	96. Modernización de las Fuerzas Policiales
65	97. Ley de haberes de las FF.AA
66	98. Ley del Servicio Diplomático OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
67	99. Ley de protección a los peruanos en el extranjero
68	100. Convención sobre el derecho del mar

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por los Departamento de Relatoría y Agenda y de Trámite Documentario y Parlamentario del Congreso de la República. NOTA: Los números signados en los temas o proyectos de ley son los números asignados en la Agenda Legislativa. Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación.

Gráfico 2



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda y de Trámite Documentario y Parlamentario del Congreso de la República.

La Agenda Legislativa 2002-2003 fue, como antes lo indicamos, la más extensa de todas, logrando una aprobación del 34% de su contenido. En este período, la relación entre los Coordinadores Parlamentarios y las Comisiones dictaminadoras fue afianzándose, aunque algunos Coordinadores Parlamentarios encontraron dificultades en la coordinación con las Comisiones relacionadas a su sector. Se presentaron casos como la manifestación de algunos Congresistas durante la sesión plenaria en que afirmaban que los Coordinadores se estaban entrometiendo en el trabajo del Parlamento. La Presidencia del Congreso continuó realizando los esfuerzos por mantener la participación del Coordinador Parlamentario en el Congreso y por fortalecer el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, esto último a través de constantes comunicaciones en las que se informaba no sólo sobre el avance de la Agenda Legislativa sino también sobre el estado procesal de los proyectos enviados con carácter de urgente por el Poder Ejecutivo y, sobre los pedidos de información solicitados por los Congresistas que se encontraban pendientes de respuesta.

1.3.3 Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2003-2004

La Agenda Legislativa 2003-2004 constó de 48 puntos, de los cuales 11 fueron temas que generarían más de una ley. Durante el período anual de sesiones 2003-2004, ocho de los 11 temas generales generaron 24 resoluciones legislativas o leyes y 2 modificaciones de reforma de la Constitución; y de los 38 puntos específicos se promulgaron 15 leyes, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla 4

Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2003-2004

Proyectos específicos que se convirtieron en ley		
1	4.- Ley de Habeas Corpus y Amparo	Ley núm. 28237
2	6.- Ley de Partidos Políticos	Ley núm. 28094
3	7.- Ley de fomento de la Lengua Quechua	Ley núm. 28106
4	10.- Ley Marco del Sistema Integrado del Sector Público	Ley núm. 28112
5	11.- Modificación de la Ley del Servicio Diplomático	Ley núm. 28091
6	14.- Ley de incentivos para la conformación de macroregiones	Ley núm. 28274
7	19.- Ley del Empleo Público	Ley núm. 28175
8	20.- Ley de Radio y Televisión	Ley núm. 28278
9	24.- Ley del Libro	Ley núm. 28086
10	25.- Ley del Artista	Ley núm. 28131
11	27.- Ley del Patrimonio Cultural	Ley núm. 28296
12	36.- Reforma Tributaria : Delegación de facultades legislativas	Ley núm. 28079
13	38.- Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales	Ley núm. 28183
14	40.- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Ley núm. 28245
15	41.- Ley que otorga autonomía al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana	Ley núm. 28168
Proyectos generales que generaron una o más leyes		
1	1. Leyes de Reforma	Dos primeras

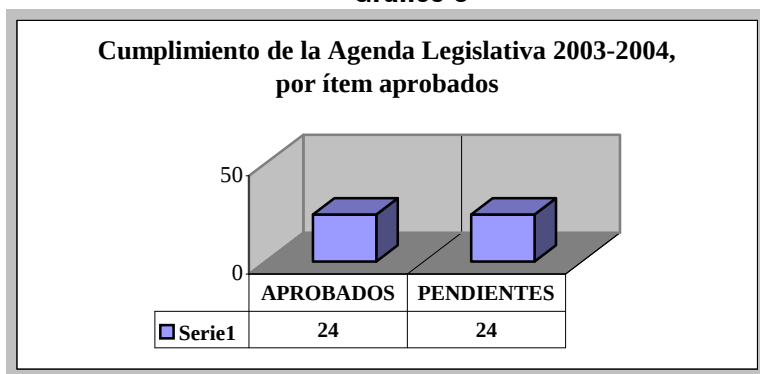
	Constitucional	votaciones de modificaciones a la Constitución Política. Ambas quedaron pendientes de segunda votación para la siguiente Legislatura Ordinaria, de conformidad con el artículo 206º de la Constitución Política
2	2.- Modificaciones al Reglamento del Congreso	Resoluciones Legislativas del Congreso núms. 015, 016, 017, 025, 030 y 032
3	3.- Leyes de Reforma del Poder Judicial (incluyendo modificaciones a los Códigos)	Leyes núms. 28083, 28105, 28117, 28116, 28122, 28149 y 28269
4	23.- Modificación de la Ley de la Persona con Discapacidad	Ley núm. 28164
5	34.- Modificatorias al Código Penal y del Niño y del Adolescente para establecer mayores protecciones a su favor	Leyes núms. 28179, 28190, 28251 y 28330
6	35.- Modificatoria de la Ley Marco de los organismos reguladores de los servicios públicos	Ley núm. 28337
7	42.- Ley de uso del software en la Administración Pública	Ley núm. 27690

8	46.- Ley que reduce el IGV a productos agrícolas	Leyes núms. 28211 y 28309
9	47.- Ley de promoción de las PYMES rurales	Leyes núms. 28298 y 28304
Pendientes de ser aprobados		
1	5.- Ley Orgánica del Ministerio Público	
2	8.- Ley de creación del Sistema de Planificación	
3	9.- Ley de racionalización de incentivos o exoneraciones tributarias	
4	12.- Ley de Comercio Exterior	
5	13.- Ley de Descentralización Fiscal	
6	15.- Ley del Sistema de Seguridad Nacional OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
7	16.- Ley de Situación Militar OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
8	17.- Modificación de la Ley del Servicio Militar Voluntario	
9	18.- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	
10	21.- Ley de igualdad de oportunidades	
11	22.- Ley del Adulto Mayor	
12	26.- Ley Universitaria	
13	28.- Ley de la Cinematografía Peruana	
14	29.- Ley de Derechos del Paciente OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
15	30.- Ley General de Medicamentos Básicos	
16	31.- Ley de Desafiliación o Reversibilidad del Sistema Privado de Pensiones OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
17	32.- Ley de Franja Salarial OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO	
18	33.- Ley General del trabajo	

19	37.- Ley de promoción del turismo
20	39.- Ley de actividad empresarial del Estado
21	43.- Ley de Destugurización y Renovación Urbana
22	44.- Ley de Aguas
23	45.- Ley Integral de Desarrollo Agrario OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
24	48.- Ley de la inversión privada en electrificación rural

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. NOTA: Los números signados en los temas o proyectos de ley son los números asignados en la Agenda Legislativa. Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación.

Gráfico 3



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República.

Para el caso de la Agenda Legislativa 2003-2004, se cumplió el 50% de ella, en este período, la Presidencia del Congreso tuvo una relación permanente con el servicio parlamentario, lo que permitió mantener informado al Presidente del Congreso respecto del estado procesal en que se encontraban los proyectos de ley incluidos en la Agenda, lo que le permitió coordinar oportuna y directamente con los Presidentes de las Comisiones dictaminadoras con la finalidad de impulsar la aprobación de los temas.

1.3.4 Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2004-2005

La Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2004-2005 constó de 34 puntos, de los cuales 19 fueron temas generales que podrían haber generado más de una ley o resolución legislativa. De los 21 temas generales se generaron 50 resoluciones legislativas o leyes y una Primera votación de

reforma Constitucional y, de los 13 puntos específicos se promulgaron siete leyes; veamos a continuación la Tabla 5:

Tabla 5

Cumplimiento de la Agenda Legislativa 2004-2005

Proyectos específicos que se convirtieron en ley		
1	7.- Ley de Creación del Centro de Planeamiento Estratégico de Desarrollo del Perú	Ley núm. 28522
2	12.- Ley de Descentralización Fiscal	Ley núm. 28572
3	14.- Ley del Fondo de Defensa Nacional	Ley núm. 28455
4	21.- Ley Universitaria	Ley núm. 28564
5	23.- Ley de desarrollo de la Reforma Constitucional del Régimen de Pensiones del Decreto Ley núm. 20530	Ley núm. 28449
6	24.- Ley de Formación y Promoción Laboral	Ley núm. 28528
7	25.- Ley de Fortalecimiento de la Familia	Ley núm. 28542
Proyectos generales que generaron una o más leyes		
1	1.- Leyes de Reforma Constitucional	Leyes núms. 28389, 28390, 28480 y 28484. Una Primera votación de

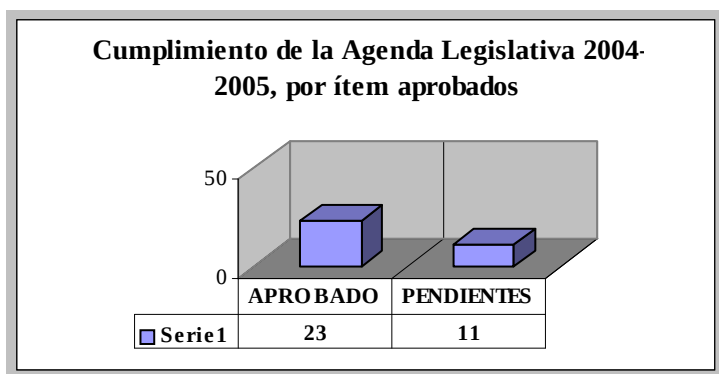
		Reforma Constitucional
2	2.- Modificaciones al Reglamento del Congreso	Resoluciones Legislativas del Congreso núms. 007, 008, 011 y 022- 2004-CR
3	3.- Código Electoral	Leyes núms. 28581 y 28582
4	5.- Modificaciones a la Ley de Participación y Control Ciudadano	Ley núm. 28421
5	6.- Leyes de Reforma y Fortalecimiento de la Administración de Justicia	Leyes núms. 28366, 28367, 28384, 28420, 28434, 28439, 28457, 28473, 28489, 28490, 28492, 28494, 28524 y 28544
6	9.- Ley de racionalización de incentivos o exoneraciones tributarias	Ley núm. 28575
7	11.- Modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades	Leyes núms. 28437, 28440 y 28458
8	13.- Ley Marco de la Descentralización Económica y Desarrollo Sostenible	Leyes 28547, 28569 y 28599
9	16.- Modificaciones al Código de	Ley núm. 28496

	Ética de la Función Pública	
10	17.- Leyes o temas relacionados a la lucha contra la corrupción	Leyes núms. 28355, 28357, 28516
11	18.- Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación	Leyes núms. 28476 y 28592
12	19.- Leyes orientadas a la reducción de la pobreza	Leyes núms. 28459 y 28588
13	26.- Leyes de Promoción de la Inversión Privada, Nacional y Extranjera	Ley núm. 28447
14	27.- Modificaciones a la Ley del Canon	Ley núm. 28451
15	29.- Leyes sobre promoción del turismo	Leyes núms. 28533 y 28537
16	34.- Ley Integral de Desarrollo Agrario	Leyes núms. 28574, 28585, 28590, 28591 y 28600
Pendientes de ser aprobados		
1	4.- Ley que sanciona el transfuguismo	
2	8.- Leyes de desarrollo de la Ley del Empleo Público	
3	10.- Convención del Mar	
4	15.- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	
5	20.- Ley de Igualdad de Oportunidades	
6	22.- Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa	
7	28.- Modificaciones a la Ley General de Minería	
8	30.- Modificaciones a la Ley de Regalías Mineras	
9	31.- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión	

	Ambiental OBSERVADO POR EL PODER EJECUTIVO
10	32.- Ley de Destugurización y Renovación Urbana DESESTIMADO POR EL PLENO DEL CONGRESO
11	33.- Ley de Aguas

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. NOTA: Los números signados en los temas o proyectos de ley son los números asignados en la Agenda Legislativa. Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación.

Gráfico 4



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República.

La Agenda Legislativa 2004-2005 es, a la fecha, la que ha logrado ser aprobada en un mayor porcentaje (68%). Al igual que

en el período anterior, la fluida y permanente coordinación del Presidente del Congreso con el servicio parlamentario, encargado de la evaluación de la Agenda, contribuyó a que el Presidente impulsara la aprobación de los temas ahí considerados. Las comunicaciones con los Presidentes de las Comisiones dictaminadoras fueron constantes y se evidenció una gran preocupación del Presidente por cumplir con la Agenda Legislativa. Es menester mencionar que durante el período anual 2004-2005, la Presidencia del Congreso recayó en un Congresista de la oposición (la única vez en el período parlamentario 2001-2006) y la Mesa Directiva no contó con la participación del partido de Gobierno, situación que hacía suponer que los esfuerzos por consolidar la concertación y el trabajo conjunto existente hasta entonces se quebraría, lo cual no sucedió.

1.3.5 Avance en el cumplimiento de la Agenda Legislativa 2005-2006

El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año. Dentro de este período existen dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: el primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre; y, el segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio. Para efectos del presente trabajo, el cumplimiento de la Agenda Legislativa del período anual de sesiones 2005-2006 ha sido evaluado en lo concerniente a la Primera Legislatura Ordinaria y bajo parámetros diferentes a los anteriores, para lo cual se ha seguido el siguiente esquema: temas o proyectos de ley aprobados, proyectos de ley que se encuentran en el orden del día —o en la agenda del Pleno—, proyectos de ley que han

sido observados por el Poder Ejecutivo y los que se encuentran pendientes de aprobación.

La Agenda en mención consta de 30 temas o proyectos de ley, de los cuales siete son temas generales que podrían generar más de una ley o resolución legislativa, signados con los números 3, 7, 12, 15, 19a), 19b) y 19c).

Tabla 6

Avance en el cumplimiento de la Agenda Legislativa 2005-2006

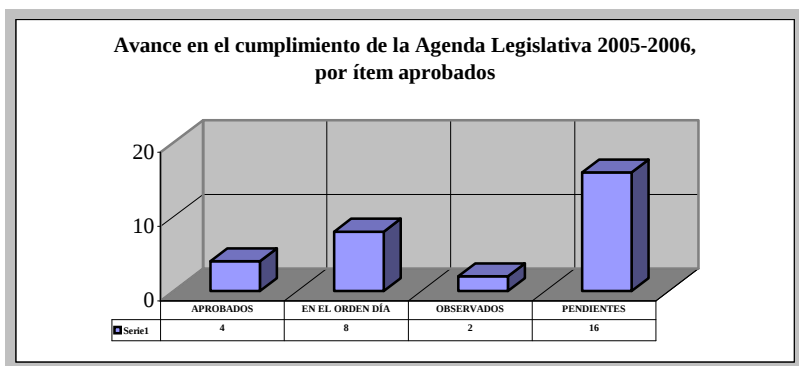
Temas o proyectos de ley aprobados		
1	8.- Ley Orgánica y Código de Justicia Militar	Ley núm. 28636
2	10.- Ley que establece la barrera legal electoral	Ley núm. 28617
3	15.- Legislación sobre asuntos tributarios	Leyes núms. 28647, 28655, 28656, 28657, 28658 y 28663
4	23.- Elección del Defensor del Pueblo	Resolución Legislativa del

		Congreso núm. 007-2005-CR
Proyectos que se encuentran en el orden del día		
1	1.- Ley de reforma constitucional sobre causal de vacancia por retiro de un partido político	
2	2.- Ley de reforma constitucional sobre el procedimiento de acusación constitucional	
3	4.- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - INICIADO EL DEBATE EN EL PLENO	
4	5.- Ley General del Empleo Público - INICIADO EL DEBATE EN EL PLENO	
5	17b) Legislación sobre actualización de bonos de reforma agraria y saneamiento físico-legal de tierras y	
6	ley que declara en abandono las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos, para su posterior adjudicación - INICIADO EL DEBATE EN EL PLENO	
7	19(b).- Ley de Concesiones Eléctricas	
8	20.- Legislación sobre regulación de la publicidad a cargo del Estado	
Proyectos de ley observados por el Poder Ejecutivo		
1	12.- Legislación sobre seguridad ciudadana	
2	13.- Ley del Sistema de Acreditación, Evaluación y Certificación de Instituciones Educativas	
Pendientes de ser aprobados		
1	3.- Legislación de reforma constitucional integral sobre administración de justicia, incluyendo el fuero privativo militar y el Consejo Nacional de la Magistratura	
2	6.- Ley de Remuneraciones del Sector Público	
3	7.- Legislación orgánica y ordinaria sobre reforma de la Administración de Justicia	

4	9.- Resolución Legislativa de reforma del artículo 88º del Reglamento del Congreso de la República sobre Comisiones de Investigación
5	11.- Legislación sobre el voto voluntario y el voto preferencial
6	14.- Ley Universitaria
7	16.- Ley General del Trabajo
8	17.- Legislación Agraria: a) Ley de Aguas.
9	c) Legislación sobre el cultivo, la distribución y la comercialización de la hoja de coca
10	18.- Legislación sobre saneamiento físico-legal de predios y destugurización
11	19(a).- Uso intensivo del gas natural con la finalidad de contrarrestar el impacto del alza del petróleo
12	19(c).- Legislación sobre promoción de la inversión y modernización de puertos y otros
13	21.- Ley de imprescriptibilidad de los delitos contra el patrimonio del Estado
14	22.- Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar y
15	Tratado de Libre Comercio
16	24.- Elección de un miembro del Tribunal Constitucional

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. NOTA: Los datos evaluados corresponden a la Primera Legislatura Ordinaria. Los números signados en los temas o proyectos de ley son los números asignados en la Agenda Legislativa. Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación.

Gráfico 5



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. Nota: Los datos evaluados corresponden a la Primera Legislatura Ordinaria.

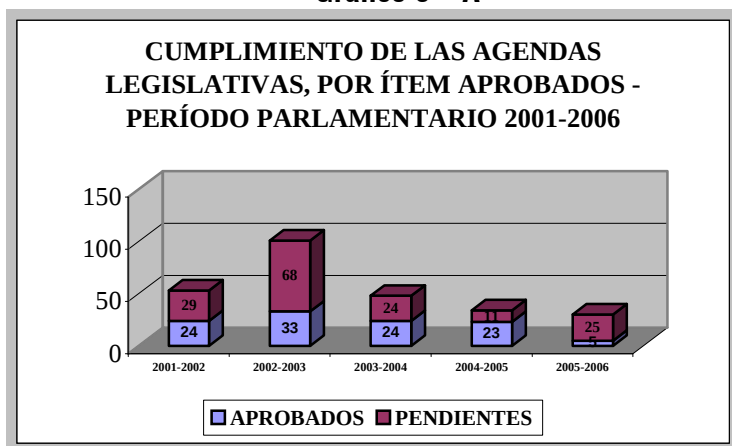
El contenido de la Agenda Legislativa 2005-2006, a pesar de que ha sido presentada como una agenda que contiene 24 puntos, cuenta en realidad con 30 temas o proyectos de ley que podrían ser aprobados, siendo aún así la menos extensa de todas. Para evaluar el cumplimiento de la Agenda de este período, es necesario mencionar que uno de los mayores inconvenientes que presentó el contexto de la Agenda Legislativa fue la coyuntura política, pues el Perú se encontraba en pleno proceso electoral y diversos temas ahí incluidos, si bien son de trascendencia nacional y requieren un amplio debate, resultaban polémicos “electoralmente” y, por lo tanto, apresurar su debate implicaba, presumiblemente, que los mismos no alcancen los votos necesarios para su aprobación y en consecuencia sean remitidos al archivo. Como ejemplo podemos mencionar la Ley del Empleo Público que se encuentra en la Agenda del Pleno (a junio de 2006) y ha sido debatido en diez sesiones plenarias, sin que a la

fecha se arrije a un consenso; lo mismo sucede con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Algo similar sucedió con la evaluación y estudio del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, cuya presentación al Congreso de la República por parte del Poder Ejecutivo fue retrasada hasta que se llevara a cabo la segunda vuelta del proceso electoral, a efectos de evitar que el tema se “politice electoralmente”.

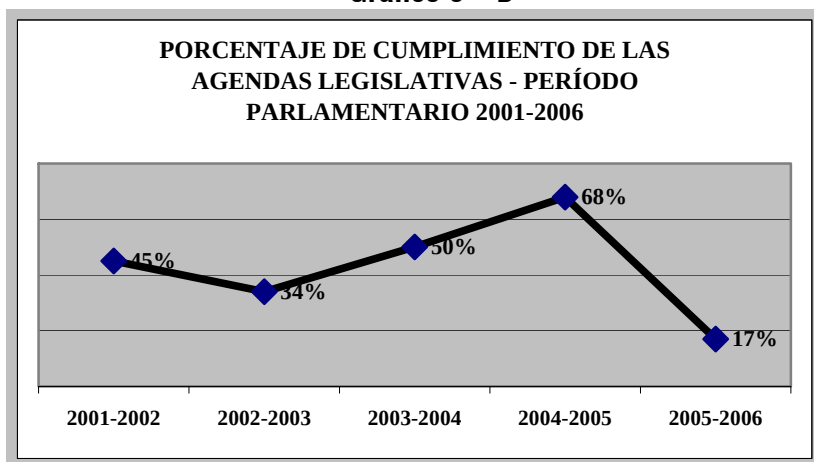
I.4 Análisis del cumplimiento de las Agendas Legislativas – Período Parlamentario 2001-2006

Antes de analizar los factores por los cuales no se han cumplido al cien por ciento con las Agendas Legislativas 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006, en los gráficos siguientes mostraremos el cumplimiento comparado de cada una de las Agendas Legislativas del período parlamentario, uno por ítem aprobados y otro por porcentaje de cumplimiento:

Gráfico 6 – A



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. NOTA: Los datos evaluados de la Agenda Legislativa 2005-2006 corresponden a la Primera Legislatura Ordinaria.

Gráfico 6 – B

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República. Nota: Los datos evaluados de la Agenda Legislativa 2005-2006 corresponden a la Primera Legislatura Ordinaria.

Ahora, cabe preguntarse ¿por qué un instrumento valioso, por sus características de consenso, de incluyente y previsibilidad, que ha permitido la aprobación de importantes leyes y la consecución de los objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, no logra ser cabalmente cumplida en ninguno de los casos?

Podríamos afirmar que el principal obstáculo se origina en la elaboración de la propia Agenda, debido a los siguientes aspectos: a) los Grupos Parlamentarios presentan –como propuestas a ser incluidas– la suma de las propuestas individuales de los integrantes de su grupo y no las propuestas consensuadas del grupo como tal (en ese sentido, las propuestas

son un listado de pedidos individuales y no una reflexión y compromiso de la bancada); b) no se convoca la participación de las Comisiones ordinarias que son las encargadas de emitir el dictamen correspondiente; y, c) la participación del servicio parlamentario se encuentra condicionada a la decisión del Presidente de turno lo cual no favorece a que los actores participantes en la elaboración de la Agenda Legislativa cuenten en forma oportuna –como material complementario a las propuestas recibidas– con los antecedentes de las Agendas Legislativas y con un consolidado que contenga, por ejemplo, las propuestas legislativas manifestadas por el Presidente de la República, durante su mensaje anual al Congreso, o por el Presidente del Consejo de Ministros durante la Sesión de Investidura, material que, sin lugar a dudas, contribuiría a la toma de decisiones en el proceso de elaboración. Podemos apreciar que el Presidente del Congreso es quien impulsa (o no) la aprobación de la Agenda Legislativa al decidir el grado de coordinación con los Presidentes de las Comisiones dictaminadoras y con el Poder Ejecutivo.

Entonces, el incumplimiento de las Agendas Legislativas demuestra que los temas incluidos en ellas o no son los más importantes para quienes la elaboran ni para quienes la han de aprobar, o no cuentan con un verdadero consenso; por otro lado, es evidente que la gran cantidad de temas incluidos no permite su cabal cumplimiento. De ahí que un adecuado trabajo de coordinación al interior del Grupo Parlamentario, que dé como resultado una propuesta consensuada, coadyuvaría a disminuir la individualidad existente en los Grupos –desde la presentación de las propuestas– y la preferencia por tratar temas coyunturales que obstaculizan el cumplimiento de las Agendas Legislativas.

Encontrando mecanismos que permitan superar lo antes mencionado, la Agenda Legislativa se convertiría en la herramienta que impulsa los grandes temas para el desarrollo del país dentro del marco de lo acordado por los representantes de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, etc. y el Gobierno, en el Acuerdo Nacional.

Otro factor influyente en su incumplimiento es la aún deficiente coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, situación que propicia el alto porcentaje de observaciones a las autógrafas de ley aprobadas por el Pleno del Congreso. Vale mencionar que la coordinación no sólo es insuficiente entre ambos Poderes del Estado, también lo es al interior del propio Poder Ejecutivo, como ejemplo, podemos mencionar que se han presentado situaciones en las que un Ministerio solicitaba la prioridad y pronta aprobación de un tema mientras que, en paralelo, otro Ministerio solicitaba su postergación.

Recae pues en el Congreso, como órgano representativo de la Nación, la responsabilidad de continuar fortaleciendo los vínculos y la coordinación con el Poder Ejecutivo, de difundir la existencia de la Agenda Legislativa, de incluir en ella los temas de relevancia nacional y en consecuencia cumplirla. Del mismo modo, el Congreso deberá seguir promoviendo los mecanismos de participación de la ciudadanía a efectos de mantenerla informada respecto de dicha herramienta legislativa, tomar en consideración sus propuestas y, además, adoptar mecanismos de rendición de cuentas respecto del cumplimiento de la Agenda. De esta manera, la participación del ciudadano no se limitará al simple rito de ir a votar cada cierto tiempo durante un proceso electoral, sino que serán tomados en cuenta permanentemente.

El cumplimiento –no parcial sino total– de la Agenda Legislativa contribuiría a aminorar aquella percepción de la ciudadanía de que el Congreso es una institución ineficiente, incapaz de establecer mecanismos de concertación, núcleo de divergencias y un órgano alejado de la problemática nacional y de los intereses de los ciudadanos. Asimismo, en beneficio de la estabilidad política y social, los actores políticos tienen la posibilidad, mediante el cumplimiento de este instrumento legislativo, de demostrar que sí es posible ponerse de acuerdo cuando se trata de aliviar los principales problemas del país, con miras a erradicarlos.

CAPÍTULO II

IMPORTANCIA DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y EN LA GOBERNABILIDAD

La crisis de la democracia representativa que dio origen al régimen fujimorista fue percibida como fruto de la incapacidad de los partidos políticos para lograr acuerdos de largo plazo. Es así que, para intentar superar dicha imagen, que menoscababa la estabilidad política, la búsqueda de consenso se desarrolló decididamente con la llegada del nuevo gobierno, en dos espacios diferentes: primero con la elección –por primera vez en la historia republicana– de una Mesa Directiva multipartidaria en el Congreso de la República; y segundo, con la convocatoria del Presidente Alejandro Toledo a un Acuerdo Nacional.

El Acuerdo Nacional, luego de un año de iniciarse las coordinaciones entre los diversos partidos políticos, la sociedad civil, gremios empresariales, etc. presentó inicialmente un conjunto de 29 políticas de Estado. Cabe señalar que estas políticas de Estado son generales y cada una de ellas tiene diversos objetivos con sus respectivas metas de corto, mediano y largo plazo; por lo que, podríamos señalar, recae en el Congreso –en mayor medida– la interpretación de cómo se podrían lograr los objetivos de dichas políticas.

Es así, que el Congreso de la República decidió incluir en su Agenda Legislativa las políticas de Estado que tuvieran relación con los temas incluidos.

Tanto la Agenda Legislativa como el Acuerdo Nacional tienen el mismo pilar que es el consenso mediante el cual se busca, en primer término, la inclusión de los actores y, luego, descentralizar la toma de decisiones, decisión política acertada en beneficio de la democracia y la transparencia, pues pretende evitar la polarización y por ende la ingobernabilidad. Es evidente que sin el consenso entre los actores políticos, ni el Acuerdo Nacional ni la Agenda Legislativa pueden ser estables y sostenibles en el tiempo.

La convocatoria a la ciudadanía, que ambos espacios promueven, permite, por un lado, acceder a la información acerca de las operaciones, gestiones y demás acciones que realizan los representantes, hace posible que los ciudadanos ejerzan activamente sus derechos de participación y control de la gestión de gobierno y, permite además la recuperación de la confianza de la ciudadanía hacia la clase dirigente y sus instituciones. Promover la participación ciudadana legitima las acciones de las autoridades, fortalece la democracia y disminuye la posibilidad de impactos negativos en la sociedad, evitando que el gobierno se debilite y manifieste falta de autoridad o improvisación, al dar marcha atrás en la ejecución de las medidas anunciadas frente a fuertes oposiciones de la población.

Entonces, teniendo el Perú un Acuerdo Nacional, en el que ya se han acordado políticas de Estado que deben ejecutarse a lo largo de veintiún años, es preciso que el Parlamento cumpla con el mandato conferido por el pueblo, cumpla con su rol, tanto

representativo como fiscalizador, y actúe como promotor y actor principal en el diseño de las políticas públicas convenientes para el desarrollo del país. Su rol fiscalizador lo asumirá vigilando que las políticas de Estado se implementen en rigurosidad a lo acordado y dentro de los marcos legales establecidos.

En ese orden de ideas, tanto la Agenda Legislativa como el Acuerdo Nacional se convierten en bisagras cuyo eje común es la búsqueda del bienestar del país y coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, esto último, según los datos revelados por la última encuesta del PNUD realizada en el Perú¹⁰, ha de ser una de las principales tareas del próximo gobierno, del próximo Parlamento y de los partidos políticos.

La actual realidad política del Perú demuestra que estos espacios democráticos, inclusivos y de consenso deberán ser fortalecidos, pues el próximo Gobierno no tiene mayoría parlamentaria y para alcanzar sus metas y objetivos –y cumplir con sus promesas electorales– en muchos de los casos deberá recurrir a pactos políticos o a la búsqueda de consenso para la aprobación de las leyes necesarias. Institucionalizar estos espacios de concertación contribuirá a que la democracia en el Perú no corra peligro cada cierto tiempo.

¹⁰ La última encuesta nacional realizada por el PNUD, publicada el 23 de marzo de 2006 en el diario El Comercio, p. A2, revela que el 34,9% no tiene idea de lo que es la democracia, el 26,5% tiene idea pero no le importa, y sólo el 38,6% sabe lo que es la democracia y está muy interesado en ella. En la misma encuesta realizada en los 24 departamentos del Perú, el 90,4% de los encuestados manifiesta que el mal funcionamiento de la democracia se debe a los políticos, el 63,7% piensa que se debe a las malas leyes y el 48,6% que es por culpa de la gente.

En este sentido, es necesario diseñar una estrategia de comunicación con el objetivo de difundir estos dos documentos que nacieron como fruto del consenso y que conviven con la tolerancia y el respeto por las posiciones divergentes, documentos que debemos difundir, fortalecer e institucionalizar, puesto que conseguir coincidencias demanda un gran esfuerzo de los actores políticos y sociales y este no siempre se logra cuando existe inmadurez política y debilidad institucional. Un comentario aparte merece el papel que juegan los medios de comunicación en el fortalecimiento de la democracia: en este último proceso electoral, cuando consideraron que en el país tambaleaba la estabilidad política y social, la democracia, los medios alzaron sus voces para llamar la atención sobre este riesgo; sin embargo, durante los primeros años de la transición en curso y de permanente esfuerzo por el trabajo conjunto y la consolidación democrática, pocos medios apoyaron decididamente la difusión de estos espacios de concertación creados y convocados por el Gobierno (el Acuerdo Nacional) y el Congreso (la Agenda Legislativa), prefiriendo destacar los errores cometidos por algunos representantes de ambos Poderes que resaltar los aciertos de las instituciones como tales. Las consecuencias están a la vista: se mantiene el descrédito generalizado de la clase política dirigente y la estabilidad de la democracia corre riesgos.

II.1 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en desarrollo en virtud de la Agenda Legislativa

Hemos mencionado que las políticas de Estado del Acuerdo Nacional están orientadas en un horizonte temporal proyectado al 2021, por ende su consecución es gradual y, en diversos casos, su desarrollo o ejecución requiere de la aprobación de leyes. A

continuación, en la Tabla 7, mencionamos algunos ejemplos de las políticas de Estado que se encuentran en desarrollo gracias a la aprobación de leyes por el Congreso en virtud de haber sido consideradas en la Agenda Legislativa. Posteriormente, en el epígrafe II.2 señalaremos algunos ejemplos de aquellas políticas de Estado que se encuentran parcialmente en curso debido a la falta de consenso en el seno del Congreso –utilizamos el término “parcialmente” porque es posible que algunas de las políticas de Estado, debido a las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo, se vayan implementando al margen de la aprobación de leyes, ya que cada una de estas políticas busca alcanzar diversas metas que las lleven al cumplimiento de los objetivos finales trazados para las mismas.

Tabla 7

Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en desarrollo, en virtud de la Agenda Legislativa

POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL	AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES	LEYES PROMULGADAS
---	---	------------------------------

DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	2º Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos	2003-2004	28094
	3º Afirmación de la identidad nacional	2003-2004	28106
	4º Institucionalización del diálogo y la concertación	2001-2002 2003-2004	27520, 28421
	5º Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes	2004-2005	28522

	7º Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	2002-2003	27933
	8º Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú	2001-2002 2002-2003 2003-2004 2004-2005	27783; 27867, 27972; 28273, 28274; 28572, 28440 y 28458
	9º Política de seguridad nacional	2004-2005	28455
EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	10º Reducción de la pobreza	2004-2005	28459 y 28588
	11º Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación	2001-2002 2002-2003	27639, 27751; 28164

	12º Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte	2001-2002 2003-2004	27558, 27665, 27741, 27818; 28086, 38131, 28296
	13º Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad	2001-2002	27660
	14º Acceso al empleo pleno, digno y productivo	2003-2004	28304
	16º Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud	2004-2005	28542

COMPETITIVIDAD DEL PAÍS	18º Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	2003-2004	28183
	19º Desarrollo sostenible y gestión ambiental	2002-2003 2003-2004	27980 y 28245
	20º Desarrollo de la ciencia y la tecnología	2002-2003	27890
	21º Desarrollo en infraestructura y vivienda	2002-2003	27829
	23º Política de desarrollo agrario y rural	2002-2003 2003-2004 2004-2005	28029, 27887; 28211, 28298; 28574, 28585, 28590, 28591, 28600
ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y	24º Afirmación de un estado eficiente y transparente	2002-2003 2003-2004 2004-2005	28024; 28175; 28389

DESCENTRALIZADO	26º Promoción de la ética y la transparencia, y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas	2001-2002 2002-2003 2004-2005	27588, 27595, 27765; 27869, 28020; 28496
	28º Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial	2003-2004 2004-2005	28083, 28117, 28122, 28149, 28219, 28269; 28434, 28489, 28490, 28492, 28524
	30º Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional	2004-2005	28476, 28592

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por los Departamento de Relatoría y Agenda y por el Departamento de Trámite Documentario y Parlamentario del Congreso de la República. NOTA: Los nombres y textos completos de las Leyes promulgadas que se presentan pueden encontrarse en la página web: www.congreso.gob.pe, en el enlace *Legislación digital* del rubro Proyectos y Legislación. Los objetivos de las políticas de Estado mencionadas en la presente tabla, pueden encontrarse en la página web: acuerdonacional.gob.pe

Estos ejemplos demuestran que la Agenda Legislativa, con una adecuada coordinación –entre los Grupos Parlamentarios y estos con el Poder Ejecutivo– permite que las metas señaladas en el Acuerdo Nacional vayan logrando una aprobación gradual que conlleve a la consecución de los objetivos de las políticas de Estado.

II.2 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional parcialmente en curso por falta de consenso en el seno del Congreso

A lo largo del período parlamentario 2001-2006, diversos proyectos de ley relacionados con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional han sido evaluados, dictaminados y debatidos tanto en las Comisiones como en el Pleno del Congreso, mas no han logrado su aprobación final debido a la falta de consenso –o al resquebrajamiento de éste– al interior de dichos órganos. Los ejemplos que mostramos a continuación detallan las circunstancias presentadas que impidieron su promulgación final.

DEL OBJETIVO DEMOCRACIA Y ESTADO DERECHO

II.2.1 Política de Estado 2º Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

La Política de Estado *2º Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos* busca promover normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos. El Congreso de la República la incluyó en su Agenda Legislativa 2004-2005, considerando la ley que sanciona el transfuguismo como una de sus prioridades. La Comisión de Constitución del Congreso cumplió con emitir el dictamen, por el que se proponía modificar los artículos 95°, 191° y 194° de la Constitución Política, con la finalidad de establecer la causal de vacancia por retiro de un partido político. Dicho dictamen fue presentado en mayoría y minoría, lo que desde ya demuestra posiciones divergentes en el seno de la Comisión. Esta falta de consenso no hizo posible su incorporación en la agenda del Pleno durante dicho período.

En el marco de esta política de Estado, se consideró en agenda del Pleno el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, por el que se proponía la Reforma Constitucional referida a la restitución de la bicameralidad en el Congreso, al igual que en el caso anterior se presentaron dictámenes en mayoría y minoría que sometidos al debate no alcanzaron el consenso de los representantes, obteniendo la siguiente votación en el Pleno del Congreso: 72 votos a favor, 36 en contra y 3

abstenciones, por lo que no alcanzó los votos requeridos (81) para su aprobación, que debía realizarse en dos legislaturas ordinarias sucesivas, según lo dispuesto en el artículo 206° de la Constitución Política. Esto se dio principalmente por la presión de la opinión pública que según sondeos el 60% de ella rechazaba esta Reforma Constitucional; todo ello generó las condiciones políticas que hicieron imposible lograr un acuerdo sobre esta reforma.

II.2.2 Política de Estado 6° Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

La Política de Estado 6° *Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración*, cuyo uno de sus objetivos es consolidar la firme adhesión del Perú a las normas y principios del derecho internacional, con especial énfasis en los derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del sistema interamericano. Esta materia fue considerada en las Agendas Legislativas 2002-2003 y 2005-2006, proponiéndose como una las prioridades la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar. El retraso en su aprobación por el Pleno del Congreso se debe a que no existe el consenso necesario tanto al interior del Congreso, como entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

DEL OBJETIVO EQUITAD Y JUSTICIA SOCIAL

II.2.3 Política de Estado 11° Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

La Política de Estado *11º Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación* cuyos objetivos, entre otros son combatir toda forma de discriminación, promover la igualdad de oportunidades, fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil, fortalecer una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; ha sido preocupación del Congreso que ha legislado sobre leyes antidiscriminación en más de una oportunidad, y para seguir alcanzando las metas trazadas por esta política de Estado incluyó en las Agendas Legislativas de los períodos 2002-2003, 2003-2004 y 2004-2005, como prioridad, la Ley de igualdad de oportunidades. Así, el dictamen de la Comisión de la Mujer sobre la materia fue presentado en el período 2002-2003 y recién considerado en agenda del Pleno, en diversas oportunidades, a lo largo de los períodos 2004-2005 y 2005-2006, siendo en este último período (aun cuando no se encuentra en la Agenda Legislativa) sometido a debate y aprobado, mas una vez enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación, fue observado.

II.2.4 Política de Estado 14º Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

La Política de Estado *14º Acceso al empleo pleno, digno y productivo* tiene como una de sus metas garantizar el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General de Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales. Es así, que

las Agendas del 2002-2003, 2003-2004 y 2005-2006 consideran la aprobación de dicha norma como una de sus prioridades. En el período 2002-2003 y 2003-2004, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República inició las coordinaciones con el Poder Ejecutivo y el Consejo Nacional de Trabajo y elaboró un anteproyecto de ley consensuado al 40%. En el período 2004-2005 se llegó a consensuar más del 75% de la ley, quedando en manos del Congreso concertar el 25% restante. Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos intra y extraparlamentarios, al término de la Primera Legislatura Ordinaria 2005-2006, no ha sido presentado el dictamen por la actual Comisión de Trabajo.

DEL OBJETIVO COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

II.2.5 Política de Estado 18º Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Una de las metas de la política de Estado *18º búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica* es propiciar una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones. En la Agenda Legislativa 2004-2005 se consideró esta política, incluyéndose la Ley de racionalización de incentivos o exoneraciones tributarias. La Comisión de Economía emitió el dictamen referido a la Ley de racionalización de incentivos o exoneraciones tributarias en el Amazonas y la falta de consenso entre los parlamentarios representantes de dicha jurisdicción, no hizo posible su aprobación.

II.2.6 Política de Estado 21º Desarrollo en infraestructura y vivienda.

La Política de Estado *21º Desarrollo en infraestructura y vivienda* busca desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. Fue considerada en las Agendas Legislativas 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006 en las que se incluyó la Ley de Destugurización y Renovación Urbana. Su aprobación no ha sido posible (hasta el término de la Primera Legislatura Ordinaria del período 2005-2006) debido a la falta de consenso entre los Grupos Parlamentarios, pues cuando fue sometida al debate y aprobación en el período 2004-2005, ésta no alcanzó los votos requeridos para su aprobación, por lo que fue remitida al archivo; es pertinente mencionar que la votación requerida para su aprobación no era una calificada.

II.2.7 Política de Estado 23º Política de desarrollo agrario y rural

La Política de Estado *23º Política de desarrollo agrario y rural*, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo agrario y rural del país, incluyendo a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector, fue preocupación del Congreso de la República y la consideró dentro de sus prioridades. Las Agendas Legislativas 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006 consideran como tema prioritario la Ley de aguas que a la fecha no ha logrado un consenso entre los Grupos Parlamentarios —en el seno de las Comisiones dictaminadoras— que permita la presentación del dictamen que pueda ser

posteriormente aprobado por el Pleno; y esto se presenta a pesar de que la Comisión Agraria del período anual 2004-2005 conformó un grupo de trabajo encargado de la elaboración del anteproyecto de la Ley de Aguas y Suelos y realizó audiencias públicas en diversas regiones del país como una alternativa de consulta nacional, con la participación de todos los sectores que tienen injerencia con el agua, como el INRENA, la DIGESA, el Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI), PRONAMACHCS, SNMPE, SIN, EPES, IPROGA, JNUDRP, entre otros.

Respecto a esta misma política de Estado, el Congreso incluyó en sus Agendas Legislativas del 2003-2004 y 2004-2005 la Ley Integral de Desarrollo Agrario, la cual no ha obtenido el consenso de los grupos políticos en el seno de las Comisiones dictaminadoras por lo que no se ha presentado el dictamen correspondiente para su debate en el Pleno del Congreso.

Como se aprecia, a través de estos ejemplos, el éxito o el fracaso del proceso legislativo depende en gran medida del consenso alcanzado entre los Grupos Parlamentarios, de las características del contexto político, de la coordinación con el Poder Ejecutivo, de la coyuntura social y de la posición de la ciudadanía frente a determinadas medidas.

Al no tener el gobierno una mayoría parlamentaria es indispensable trabajar en estrecha coordinación con los Grupos Parlamentarios conformados en el Poder Legislativo. Es pertinente insistir en que las coordinaciones para lograr un consenso que posibilite la aprobación de ciertas normas no sólo debe realizarse al interior del Congreso, sino también entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que el consenso obtenido sólo en el seno del Congreso no es suficiente si el Poder

Ejecutivo, dentro de sus facultades constitucionales, observa permanentemente el contenido del texto aprobado. Como ejemplo, mencionaremos el caso de la Política de Estado *13º Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social* que fue incluida en la Agenda Legislativa 2003-2004, considerando como una de sus prioridades la aprobación de la Ley de desafiliación o reversibilidad del sistema privado de pensiones. Así, la Comisión de Seguridad Social presentó el dictamen correspondiente y fue aprobado por el Pleno del Congreso; sin embargo el Poder Ejecutivo observó el texto aprobado. Dicho tema se debatió y aprobó nuevamente, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso correspondiente a la Primera Legislatura Ordinaria 2005-2006 y el texto aprobado causó diversas reacciones –en contra– por parte de miembros del Poder Ejecutivo y de sectores involucrados en el tema, originándose nuevamente su observación por el Poder Ejecutivo.

Entonces, es ideal y conveniente, para la estabilidad política y social, que ambos Poderes del Estado con participación de la sociedad civil y de los sectores especializados concilien, en lo posible, los términos de las leyes, con la finalidad de que su aprobación y posterior promulgación permita el logro gradual de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

CUADRO RESUMEN

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
Para la elaboración de la Agenda Legislativa, se presentan proyectos de ley y temas para ser incluidos.	Es recomendable que los Grupos Parlamentarios, como fruto de una amplia coordinación y estudio previos, propongan las leyes específicas más relevantes que se originarían de dichos temas; de esta manera, el seguimiento de su evaluación y cumplimiento serían más precisos.
La presentación de las iniciativas legislativas se realiza a título personal	Es necesaria una reforma legal que permita que los proyectos de ley sean presentados como producto de la discusión colectiva dentro de los Grupos Parlamentarios.
Se presenta cierta dificultad para que las Comisiones Ordinarias otorguen prioridad a los temas de la Agenda Legislativa.	Incluir a las Comisiones Ordinarias en la elaboración de la Agenda Legislativa y, establecer, en el Reglamento, que éstas presenten su cronograma de estudio y aprobación de los temas ahí contenidos.
La reglamentación existente no contempla un proceso de elaboración, participación, aprobación y seguimiento estándar de la Agenda Legislativa.	Implementar la sistematización de un proceso integral para la Agenda Legislativa.

La Agenda Legislativa es denominada de diversas maneras: Agenda Legislativa, Agenda Priorizada o Agenda Legislativa del período anual de sesiones, lo que acentúa su desconocimiento y demanda, de quien se expresa de ella, una mayor explicación.	Es indispensable determinar el nombre de la Agenda Legislativa.
No se modifica la Agenda cuando el Presidente del Consejo de Ministros asume funciones y concurre al Pleno del Congreso en la denominada Sesión de Investidura.	Evaluar la posibilidad de modificar la Agenda Legislativa para considerar aquellos temas o proyectos de ley considerados dentro de las principales medidas que requiere la gestión del Gobierno.
La sociedad civil y cierto sector político no conocen el cumplimiento del contenido de la Agenda Legislativa.	Es necesario disponer la publicación, en el Portal del Congreso, del seguimiento de la Agenda Legislativa, de forma periódica o al término de cada Legislatura.
La Agenda Legislativa es una herramienta transparente, incluyente, previsible y contribuye a la consecución de los objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.	Diseñar una estrategia de comunicación que difunda la contribución de este instrumento a la transparencia y a la gobernabilidad; e impulsar un trabajo coordinado con el Acuerdo Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acotto, Laura, 2003, Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires, Espacio.
- Aguilar Hernández, F., 2000, Moral Pública en los procesos de buen Gobierno. México, Plaza y Valdés Editores.
- Anduiza Perea, E., et al. 1999, Metodología de la Ciencia Política. Madrid, Universidad de Lima y CIS.
- Bernalles, B. Enrique, et al. 2001, Parlamento y Ciudadanía. Problemas y alternativas. Lima, CAJ., 2002, Manual Parlamentario. Lima, CAJ.
- Canel, María José, 1999, Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información. Madrid, TECNOS S.A.
- Castro Escudero, Teresa y Oliver Costilla, uco (coords.), 2005, Poder y política en América Latina. Mexico DF., Siglo Veintiuno Editores.
- Cepeda Ulloa, Fernando (ed.), 2004, Fortalezas de Colombia. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Castoriadis, Cornelius, 2002, La insignificancia y la imaginación. Diálogos. Madrid, Editorial Trotta.
- Del Río, Eugenio, 2003, Poder político y participación popular. Madrid, TALASA Ediciones S.L.
- Delgado, Oscar, et al. 1996, Modernidad, democracia y partidos políticos. Bogotá, FIDEC.
- Domínguez, Jorge I. y Shiftter, Michael (eds.), 2005, Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

- Duverger, Maurice, 1997, Introducción a la Política. Barcelona, Editorial Ariel.
- Fukuyama, Francis, 2004, La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona, Bailén S.A.
- Inter-American Development Bank, 2005, The Politics of Policies. 2006 Report. Inter-American Development Bank and Harvard University.
- Lanzaro, Jorge, et al. 2003, Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires, Clacso.
- Laura, Guillermo y Sturzenegger, Adolfo, 2004, Abundancia de lo indispensable para todos. Buenos Aires, Pearson Education S.A.
- Linz, Juan, 1987, La quiebra de las democracias. Madrid, Alianza Universidad.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, A. (comps.), 1998, Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica. Madrid, Alianza Editorial.
- Mora y Araujo, Manuel, 2005, El poder de la Conversación. Elementos para una teoría de opinión pública. Tomo II. Quito, Sente.
- Oppenheimer, Andrés, 2005, Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina. Argentina, Ed. Sudamericana.
- Osterling, Felipe, 2005, Páginas del viejo armario. Lima, DESA S.A.
- Pease G., Henry, 1994, Los años de la langosta: la escena política del fujimorismo. Lima, La Voz Ediciones.
- Planas, Pedro, 2000, La Democracia volátil. Lima, Friedrich Ebert Stiftung., 2001, Parlamento y

- gobernabilidad democrática en América Latina. Lima, Tomo II. Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Rojas Samanez, Álvaro, 1994, Nuevos retos, otro rol. Los partidos y los políticos en el Perú. Lima, Salgado Editores.
 - Rose-Ackerman, Susan, 2001, La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Madrid, Siglo XXI de Argentina Editores.
 - Roth Deubel, André-Noël, 2002, Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.
 - Sartori, Giovanni, 2005, Partidos y sistemas de partidos. Madrid, Alianza Editorial.
 - Tanaka, Martín, 2004, Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
 - Tuesta S., Fernando, 1995, Sistema de partidos políticos en el Perú. Lima, Fundación F. Ebert.

Documentos:

- Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República Memoria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, períodos 2001-2002; 2002-2003, agosto 2003.
- Ferrero Costa, Carlos, 2006 En defensa del Gobierno. Extractos de los encuentros con la prensa del ex Presidente del Consejo de Ministros desde diciembre de 2003 hasta agosto de 2005.
- Flores-Aráoz E., Ántero, 2006 Autoritarismo o democracia (1990-2000). Lima, Editorial Minerva.
- Godoy Arcaya, Óscar Parlamento, presidencialismo y democracia protegida. *Rev. cienc. polít. (Santiago)*. [online]. 2003, vol.23, no.2 [citado 23 Febrero 2006], p.7-42. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2003000200002&lng=es&nrm=iso >. ISSN 0718-090X.
- International IDEA y Asociación Transparencia, 2002, Hacia una Ley de Partidos Políticos. Un proyecto de consenso. Lima, IDEA. ,2003, Hacia una Ley de Partidos Políticos. Un proyecto de consenso. Lima, IDEA.
- Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 2004, Acuerdo Nacional...para trabajar de acuerdo!. Lima, Editora Perú. 2004, Acuerdo Nacional. Pasado, presente y futuro. Lima, Internacional IDEA., 2005, El Futuro del Acuerdo Nacional. Lima, Internacional IDEA, 2006,

Políticas de Estado y Planes de Gobierno. Lima, CAPRODES.

- Congreso de la República, 2003, En la Sala de la Corrupción. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Constitución Política del Perú
- Constitución Española
- Reglamento del Congreso de la República del Perú
- Reglamento del Congreso de los Diputados – España

Páginas web consultadas:

www.congreso.gob.pe

- Diario de Debates: Sesión del Pleno 20° del 11 de octubre de 2001; Sesión del Pleno N° 8 del 4 de setiembre de 2002.
- Participación Ciudadana:
www.congreso.gob.pe/pvp/foros/
- Museo – Mensajes Presidenciales: Ing. Alberto Fujimori, Mensaje a la Nación, 5 de abril de 1992; Dr. Alejandro Toledo, Mensaje a la Nación, 28 de julio de 2005.

www.carlosferrero.org

- Entrevista en Radio Programas del Perú del 15 de julio de 2004.

www.acuerdonacional.gob.pe

www.pcm.gob.pe

www.pactoeticoelectoral.org.pe

Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales 2000, “Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú”,

http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1753_xxxo00.htm

http://www.aprodeh.org.pe/democracia1/c_oi_06oct2000iii.htm

<http://www.caretas.com.pe/2000/1639/articulos/oea.phtml>

Leyes:

Ley de Reforma Constitucional 27365, sobre eliminación de la reelección presidencial inmediata y modificación de la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000. (El Peruano 5 de noviembre de 2000).

Entrevistas realizadas:

- Al ex Presidente del Congreso de la República, doctor Carlos Ferrero Costa, bajo cuya presidencia se creó la Agenda Legislativa.
- Al ex Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Ingeniero Juan Sheput.
- Al Director de Procedimientos Parlamentarios del Congreso de la República, doctor Javier Ángeles Illmann, respecto de la elaboración de las agendas de las sesiones plenarias en períodos parlamentarios anteriores.

Artículos y noticias de diarios:

- Sheput Moore, Juan, *“Si es bueno no importa”*, Correo, 22 de marzo de 2006.
- *“Toledo pide a candidatos suscribir el Acuerdo Nacional”*, Expreso, 27 de enero de 2006.
- *“MVLL: Humala pone en peligro la democracia”*, La República, 22 de marzo de 2006.
- *“Vargas Llosa afirma que democracia peligra”*, El Comercio, 22 de marzo de 2006.
- *“Vargas Llosa invoca a rechazar proyecto autoritario”*, El Peruano, 22 de marzo de 2006.

- Editorial, El Comercio, 20 de marzo de 2006.

Encuestas:

- PNUD, “*La democracia en el Perú*”, realizada a nivel nacional, a 11116 electores, entre noviembre y diciembre del año 2005; la muestra consideró a la población urbana y rural de 221 distritos de diversos tamaños poblacionales.
- Universidad de Lima, “*Sistema Electoral*”, realizada en Lima y callao, a 504 personas de todos los niveles socioeconómicos, entre los días 2 y 3 de abril de 2006.
- IDICE, “*Intención de voto*”, realizada a nivel nacional, en 37 provincias y 140 distritos, a 4850 hogares, entre los días 11 y 13 de marzo de 2006.
- Encuesta propia, “*La Agenda Legislativa*”, realizada a 37 Congresistas, los días 1 y 8 de junio de 2006.

Nota sobre el autor

Patricia Robinson Urtecho.

Master en Comunicación Política y Marketing Electoral, por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Profesional en Traducción e Interpretación por la Universidad Ricardo Palma del Perú. Ha seguido diversos estudios de especialización en lenguas extranjeras, así como seminarios sobre la especialidad en Comunicación Política. En el Congreso de la República del Perú ha desempeñado los cargos de Jefa del Departamento de Relatoría y Agenda y Asesora de la Presidencia, a partir del año 2001.