

(DES)EQUILIBRIO DE PODERES

Análisis y Balance de la Gestión Parlamentaria 2016-2019



PARLAMENTO ABIERTO



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

Países Andinos



grupo de
análisis
político



esan GRADUATE
SCHOOL OF
BUSINESS

(DES)EQUILIBRIO DE PODERES

ANÁLISIS Y BALANCE DE LA GESTIÓN PARLAMENTARIA 2016-2019

Arturo Maldonado
Mabel Huertas
Carlos Meléndez
José Carlos Requena
Darío Pedraglio
Félix Puémape
Diego Cerna
Abigail Otero
Ana Reátegui
Cecilia Ames
Rocío Ames



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.
Paises Andinos



grupo de
análisis
político



esan GRADUATE
SCHOOL OF
BUSINESS

(DES)EQUILIBRIO DE PODERES.

ANÁLISIS Y BALANCE DE LA GESTIÓN PARLAMENTARIA 2016 - 2019

- © **Cincuentamasuno Grupo de Análisis Político S.A.C.**
Grupo de Análisis Político 50 + 1
Av. Comandante Espinar Nro. 844, Miraflores, Lima, Perú
- © **Universidad ESAN**
Jr. Alonso de Molina Nro. 1652, Santiago de Surco, Lima, Perú
- © **Friedrich Naumann Stiftung Für Die Freiheit**
Fundación Friedrich Naumann Oficina Países Andinos
Cal. Porta Nro. 111 (Piso 6), Miraflores, Lima, Perú

Primera edición, enero 2020

Diseño y diagramación:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Tiraje:
500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020_00260

ISBN: 978-612-4437-07-6

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora N° 156, Lima 5
Lima - Perú

Impreso en el Perú – *Printed in Peru*

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Agradecimientos	11
Leyenda. Siglas y acrónimos en uso	14
Introducción	15
PRIMERA PARTE. BALANCE DEL CONGRESO 2016-2019	
Capítulo 1. Características y funciones del Congreso de la República	23
1.1 Estructura orgánica del Congreso de la República	26
1.2 Estatuto del Congreso de la República	31
1.3 Mecanismos de control político	33
1.4 Flujograma de un Proyecto de Ley	36
Capítulo 2. Desempeño del Congreso 2016-2019	39
2.1 Producción de Proyectos de Ley	41
2.2 Comisiones Ordinarias	46
2.3 Grupos Parlamentarios	49
2.4 Análisis de la volatilidad y la eficiencia por congresista	54
2.5 Relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo	57
SEGUNDA PARTE. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA. ANÁLISIS DE CUATRO CASOS	
Capítulo 3. Ley de Promoción de Alimentación saludable (caso I)	67
3.1 Iniciativa postergada	67
3.2 Reglamentación de la Ley de Alimentación Saludable. Nuevos problemas	72

3.3	Congreso vs. Ejecutivo: semáforos u octógonos es la cuestión	73
3.4	Estancamiento de la Ley de Alimentación Saludable	80
3.5	Solución del dividendo Ejecutivo-Legislativo. La estrategia elusiva del gabinete-Vizcarra	82
3.6	Congreso: una postura oscilante	88
Capítulo 4. Ley que regula el gasto en publicidad del Estado peruano o Ley Mulder (caso II)		91
4.1	¿Cómo entender la aprobación de una Ley tan polémica y su breve supervivencia en la legislación?	92
4.2	Marco normativo previo de la regulación de la publicidad del Estado en medios de comunicación	95
4.3	Solución Mulder	101
4.4	Impacto de actores externos al Congreso en el diseño de la regulación de la publicidad estatal	107
4.5	Contragolpe del Ejecutivo: el fallo del Tribunal Constitucional	111
Capítulo 5. Consenso bilateral en género, paridad y cuotas (caso III)		117
5.1	Antecedentes en temas de género. Representación de mujeres en el Congreso de la República	118
5.2	Legislado en temas de género: Congreso 2016-2019	121
5.3	Ley para Paridad y Alternancia. Cuota de género: ¿medida suficiente?	133
5.4	Participación política de la mujer. Una normativa relegada por años	135
5.5	Aumento de insumos para forjar la paridad de género	138
Capítulo 6. Fiscalización (arbitraria) entre poderes del estado. Un pulso peligroso (caso IV)		147
6.1	Mecanismos de control político para regular la Educación	148
6.2	Influencia de actores e intereses ajenos al Congreso en la Ley Universitaria	151
6.3	Enfoque de género en el Currículo Nacional de Educación Básica del Ministerio de Educación	156
6.4	Desempeño legislativo de la Comisión de Educación	161
Tercera Parte. Conclusiones		170
Bibliografía		176

Prólogo

En todo país (o sociedad), que aspira a crear un espacio de igualdad, justicia y con oportunidades de desarrollo para sus instituciones y ciudadanos, la academia debe jugar un rol decisivo y activo, dado que una de sus principales funciones y, probablemente la de mayor aporte, es la generación y difusión de conocimiento que contribuya precisamente a mejorar la vida de las personas y a impactar en la toma de decisiones de los líderes empresariales y de las autoridades que dirigen nuestros destinos. Conscientes de esta responsabilidad, y alineados a los valores con los que se fundó ESAN en 1963, se decidió ser parte de un proyecto denominado Parlamento Abierto. Este proyecto busca contribuir de forma objetiva a una mejor comprensión de la labor parlamentaria peruana, a través de la sistematización diaria de la información que produce el Congreso, desde julio de 2016 hasta su cierre en setiembre de 2019. La información recopilada de las hojas de vida de los congresistas, de los proyectos de ley presentados, de la labor de las Comisiones Ordinarias, de las votaciones en el Pleno, etc., ha sido trabajada y analizada cuidadosamente, habiéndose generado una base de datos, con información objetiva y cuantificable, que permita revelar y comprender mejor los intereses de los diferentes grupos políticos que actuaron en el periodo mencionado. La información se encuentra en la página web www.parlamentoabierto.pe. Consideramos que esta plataforma constituye una contribución sustancial para conocer, desde otra óptica, la

labor del Parlamento, permitiendo a los ciudadanos tomar conocimiento y ejercer control sobre los representantes electos y sus compromisos.

En este contexto del proyecto Parlamento Abierto surge el libro (DES)Equilibrio de poderes. Análisis y Balance de la Gestión Parlamentaria 2016-2019, el que también espera contribuir a lograr una discusión alturada del trabajo parlamentario, y que la sociedad en general pueda ejercer un mejor control sobre quienes los representan en el Poder Legislativo.

Agradecemos especialmente a todas las personas involucradas directa e indirectamente al proyecto Parlamento Abierto, y especialmente a la Fundación Friedrich Naumann por el interés en el proyecto y el financiamiento otorgado a la presente publicación.



Jorge Talavera Traverso

Rector de la Universidad ESAN

Presentación

La democracia enfrenta desafíos en muchas partes del mundo. Uno de esos retos es revertir el descontento ciudadano con su funcionamiento y con sus instituciones. En América Latina, una de las instituciones más desprestigiadas es el Congreso, los parlamentos nacionales. Situación particularmente grave en Perú, donde el mismo no sólo se encuentra desacreditado entre los ciudadanos sino que, además, es percibido como una de las instituciones más corruptas del país, como lo muestra la XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, del año 2019.

Sin embargo, el Congreso es una institución fundamental para la democracia. Son primordiales, por ello, los esfuerzos para recuperar el buen funcionamiento y la legitimidad de esta institución. Esta publicación va en esa línea, pues muestra los entrapes y los problemas del Congreso peruano durante el periodo 2016-2019, así como también resalta los logros y los acuerdos logrados en su seno.

Desde la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, de la que soy director de la oficina para los Países Andinos, trabajamos en la promoción de los valores liberales y en la educación política. Este libro cumple con esos dos objetivos, pues, por un lado, aporta al conocimiento acerca del trabajo

del Congreso y, por el otro, rescata la labor realizada en este periodo 2016-2019 para tratar de legitimar a una institución base de la democracia liberal.

Si este esfuerzo logra matizar el recelo generalizado de los ciudadanos hacia el trabajo del Congreso, habrá logrado su objetivo. Del mismo modo, habrá cumplido con el propósito del proyecto Parlamento Abierto y con la promoción de los valores que desde la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad alentamos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dehnert', with a stylized, cursive script.

Jörg Dehnert

Director Fundación Friedrich Naumann
Países Andinos

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de las contribuciones de muchas personas e instituciones. El proyecto «Parlamento Abierto» fue pensado en el 2015 por «50+1. Grupo de Análisis Político», el cual recibió el sólido apoyo de Ana Reátegui, Cecilia Ames y Rocío Ames de la Universidad ESAN, institución que ha venido apoyando y enriqueciendo el proyecto desde sus inicios. En la misma casa de estudios se contó además con el invaluable apoyo de Patricia Gonzales Peralta, directora de administración. Con sus generosos aportes, el proyecto pudo realizar una encuesta a los congresistas electos por el periodo 2016-2021, que sirvió como una línea de base para luego evaluar el desempeño de los legisladores.

Este libro se basa en esta sistematización de la producción de proyectos de ley y votaciones en el Pleno del Congreso, así como en el trabajo de las «Comisiones Ordinarias». Parte de estos datos pueden revisarse libremente en la página web del proyecto Parlamento Abierto («www.parlamentoabierto.pe»), una contribución de la Universidad ESAN a la sociedad. En este espacio, cualquier ciudadano puede acceder de forma amigable a datos sobre Proyectos de Ley o votaciones. Por ejemplo, un ciudadano de Arequipa puede revisar la producción legislativa de sus representantes y con mayor motivo, si votó por ellos, demandarles rendición de cuentas. La idea es que este portal sea útil, tanto a ciudadanos interesados como a público especializado.

En su corta existencia, el proyecto ha recibido múltiples llamadas y comentarios de periodistas y coordinadores parlamentarios que agradecen el trabajo realizado y la disponibilidad de datos. La sistematización de esta información, también favoreció la producción de informes del proyecto Parlamento Abierto, los cuales fueron presentados en desayunos de trabajo.

Tanto en la recolección de datos, como en la elaboración de contenidos para los respectivos reportes, Parlamento Abierto debe mucho al equipo de «50+1. Grupo de Análisis Político» y a sus dedicados miembros: Mabel Huertas, Carlos Meléndez, José Carlos Requena y Arturo Maldonado, quienes hemos hecho aportes sustantivos al proyecto. Asimismo, agradecemos la intensa labor desempeñada por el equipo de Parlamento Abierto, integrado por: Darío Pedraglio, Félix Puémape, Diego Cerna y Abigail Otero, encargados de coleccionar, revisar y corregir la información generada por el Congreso de la República, transformándola en conocimiento. Reconocemos, igualmente, la colaboración de Macarena Costa para esta la publicación.

Durante este tiempo, hemos intercambiado ideas con otras personas e instituciones que han brindado su apoyo a Parlamento Abierto. Entre ellos, no podemos dejar de agradecer el auxilio y la asistencia brindada por: Laura Wills (Universidad de Los Andes, Colombia) quien encabezó un proyecto similar –Congreso Visible–, idea semilla de nuestro esfuerzo; Sergio Toro (Universidad de Concepción, Chile), por participar en uno de nuestros desayunos de trabajo; Daniel Chasquetti (Universidad de la República de Uruguay), por animarnos a publicar artículos con la información de este proyecto.

Esta publicación es posible, gracias al generoso auspicio de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Particularmente, extendemos nuestra gratitud para con su director, Jörg Dehnert; su Coordinador de Proyectos para

la Región Andina, José Muñoz; y al equipo compuesto por Claudia Cañedo, Yenifer Gómez-Velásquez, Niome Hüneke-Brown, Pamela Loayza y Julián Riera.

Finalmente, llegue nuestro agradecimiento a todas las personas que han participado de manera directa o indirecta en nuestras actividades, al público que asistió a los desayunos de trabajo, a los profesionales, periodistas, políticos y analistas que concurrieron a nuestras mesas de debate. Por último, a todos los ciudadanos que accedieron a nuestra página web, pues a ellos se debe este proyecto.

Arturo Maldonado
Parlamento Abierto

LEYENDA. SIGLAS Y ACRÓNIMOS EN USO

PARTIDOS POLÍTICOS Y BANCADAS	SIGLAS Y ABREVIATURAS EN USO
Acción Popular	AP
Acción Republicana	AR
Alianza Para el Progreso	APP
Alianza Popular Revolucionaria Americana	APRA
Bancada Liberal	BL
Cambio 21	C 21
Contigo	CON
Frente Amplio	FA
Fuerza Popular	FP
No Agrupad	NA
Nuevo Perú	NP
Partido Aprista Peruano	PAP
Partido Popular Cristiano	PPC
Peruanos por el Cambio	PPK
Unión Por la República	UPR
Presidente o Presidencia del Consejo de Ministros	PCM
Presidente o Presidencia de la República	PR
Proyecto de ley	PL

Introducción

Durante más de tres años de trabajo, el proyecto «Parlamento Abierto» ha seguido asidua y detalladamente el trabajo y la producción del Congreso peruano elegido para el periodo 2016-2021. La disolución del poder Legislativo a manos del presidente Martín Vizcarra, el 30 setiembre de 2019, justifica un corte en la observación para realizar un balance de la gestión del depuesto poder.

La información en la página web del Parlamento peruano, referida con anterioridad, es muy rica. En ella se pueden encontrar datos acerca de proyectos de ley (PL), votaciones, reuniones de las comisiones parlamentarias ordinarias, pedidos de información hechos por congresistas, agendas de las distintas comisiones, autoridades que visitan el Congreso y más. Sin embargo, muchas veces los datos están dispersos en la estructura de la web y no son de fácil acceso, lectura y análisis. De modo, que uno de los primeros objetivos de «Parlamento Abierto» fue la sistematización de toda esa riqueza informativa en una sola base de datos, fácilmente accesible e inteligible para los ciudadanos. Ese objetivo sincroniza con la difusión transparente de los datos y sus resultados, parte de los cuales puede consultarse en dicha página web.

Otro objetivo importante fue la construcción de conocimientos con base en los datos, lo cual ocupó algunas fases del proyecto

«Parlamento Abierto». Primero se construyó una base de datos con los PL llevados a discusión congresal. En ella se incluyen, por ejemplo, pormenores sobre los proponentes y sus partidos, los adherentes a los PL, la fecha de presentación, las comisiones a las que fueron derivados, las sumillas y los temas que motivan proyección legal. Los datos dan cuenta del número de PL presentados por congresista y por bancada, aunque no se consideran indicativos de eficiencia o productividad de los mismos —por el contrario, el libro hace duras críticas a la sobreproducción legislativa y sus costos para el contribuyente simple—. La estimación de la producción de las bancadas, con fines comparativos, se ponderó por el tamaño de los Grupos Parlamentarios (GP) y calculando una tasa promedio de presentación de PL por bancadas.

Para computar el tiempo entre la presentación y aprobación de un PL, es necesario reparar en las distintas etapas y filtros parlamentarios, asignados con las fechas de discusión pública. La presentación queda fijada, por ejemplo, cuando el PL obtiene dictamen de alguna Comisión Ordinaria (en lo adelante, la Comisión) o es agendado para ser debatido por el Pleno del Congreso. La aprobación, cuando finalmente el PL es consentido por el Pleno del Congreso (el Pleno, en lo adelante) y solo restan las observaciones del poder Ejecutivo. Entre ambos límites temporales, los PL pueden quedar en estados indefinidos debido a la sobrecarga de propuestas que se discuten, discurriendo en un limbo documental sin ser rechazados. Estos tiempos son útiles para comparar las capacidades de congresistas y bancadas para hacer avanzar sus iniciativas. En la base de datos de «Parlamento Abierto», dichos tiempos se entienden como indicadores proxy o aproximados del poder y la capacidad de negociación de congresistas y bancadas.

Para el análisis de los PL se empleó una innovación metodológica que acoge información sobre los proponentes y adherentes a las propuestas, pues la presentación de un PL requiere del respaldo de cinco o más congresistas. Empleando una base de datos especial y creada para tales efectos, se

sistematizaron estas relaciones (quién firma los PL y a qué bancada pertenece en ese momento) con la finalidad de ejecutar un análisis de redes de conexión entre congresistas proponente (nodos) y los adherentes (enlaces) al PL. Los resultados validaron algunas prenociones acerca del mundo organizacional del Congreso, siendo posible, incluso, prever la escisión de la bancada Frente Amplio (FA) y el consecuente nacimiento de Nuevo Perú (NP). Dicho análisis anticipó dos grupos en la bancada FA, desmembrados cada uno en conjuntos de 10 congresistas.

Otra fuente de información son las votaciones en el Pleno. El Congreso registra la dirección del voto (sí, no, abstención o ausente) de cada congresista en cada votación, pero el difícil acceso y lectura de la información en su página web, hizo necesario construir la base de datos de manera manual. Ya sistematizada la información en la web de «Parlamento Abierto», los ciudadanos pueden revisar los votos de sus representantes y comparar el comportamiento de las bancadas en temas relevantes. Con esta información, también se construyó un «índice de cohesión parlamentaria» para medir el grado de coherencia interna de los GP. Mediante una escala que varía de cero (0) a cien (100), se identifica si todos los integrantes de una bancada votaron en la misma dirección en todas las votaciones (100), o si la bancada presenta divergencias internas (un puntaje inferior a 100).

Estas y otras mediciones se presentan en esta publicación, que ha sido organizada de la siguiente manera: la primera parte brindará un breve panorama acerca del funcionamiento del Poder Legislativo. Esta parte tiene el objetivo de resumir las principales funciones de los órganos internos de este poder del Estado, para así interpretar mejor los resultados presentados. Luego, se completa esta primera sección con una presentación de estadísticas generales, para dar un vistazo amplio acerca del trabajo del Congreso 2016-2019.

En la segunda parte, se presentan casos emblemáticos que ejemplifican temas puntuales acerca del funcionamiento del

Congreso disuelto. El primer caso analizado es el de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, representativo de la discusión en temas de salud pública, y presentado como un ejemplo de los choques entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y las posturas oscilantes que puede tener el Congreso sobre un mismo tema.

El segundo caso presentado es acerca de la Ley que regulaba el gasto en publicidad estatal, llamada “Ley Mulder”. Este caso se presenta como uno donde la discusión de las libertades a la información y de contratación (entre otras) está en el centro de la coyuntura. Este capítulo también muestra cómo en temas debatibles las bancadas del Congreso pueden funcionar como islas comunicadas y cómo la bancada proponente -Cédula Parlamentaria Aprista- y su aliada mayoritaria Fuerza Popular pueden aprobar un proyecto con la oposición del resto de bancadas, del Poder Ejecutivo, de sectores de la sociedad y de la comunidad internacional.

El tercer caso presentado se refiere al debate sobre temas de género y su conclusión en la aprobación de la Ley de Paridad. Este caso se presenta como un ejemplo de la difícil pero lograda capacidad de avanzar un proyecto relevante y necesario para la sociedad. La imagen simbólica de parlamentarias de distintas bancadas, incluso bancadas que pueden ser feroces oponentes, como Nuevo Perú y Fuerza Popular, dándose un abrazo, da una idea de la capacidad de negociación y de consenso necesarios para hacer avances legislativos en temas que enfrentan grandes oposiciones en el mismo Congreso y en la sociedad.

El último caso hace referencia a la educación superior. Este se presenta como un ejemplo del equilibrio que se tiene que tener en la capacidad de control político que ostenta el Congreso con respecto a los actos del Poder Ejecutivo. Muchos de los choques entre los poderes del Estado se dieron en este tema, por ejemplo, en las interpelaciones a ministros de educación o el constante llamado de funcionarios a la Comisión de Educación. En este caso se discute como esta

función legítima del Congreso puede deslegitimarse por un uso inmoderado, sobre todo en casos emblemáticos, incluso deslegitimando a ojos de los ciudadanos acciones de control legítimas. Esta deslegitimación no solo se dio por el accionar del Congreso, sino por el hecho que algunos miembros del Parlamento tenían evidentes conflictos de interés, al estar vinculados de una u otra manera con instituciones de educación superior, que buscaban beneficiarse con cambios, como los intentos de minar los avances de la Ley Universitaria y la SUNEDU (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria).

Estos casos presentan una visión compleja y matizada acerca de las principales funciones que tiene el Congreso nacional: legislar y fiscalizar. Finalmente, se concluye presentando lecciones aprendidas y recomendaciones de cara a la elección de nuevos congresistas para completar el periodo 2019-2021 y de cara a la elección general para el periodo 2021-2026, donde tendremos que elegir un nuevo cuerpo legislativo en medio de la celebración del bicentenario de nuestro país como república independiente. Este documento tiene el objetivo final de contribuir a legitimar esta institución central para la democracia hacia futuro y de tener ciudadanos informados que puedan elegir representantes adecuados a sus intereses y al bien común, y a los que les puedan hacer rendir cuentas de sus acciones.

PRIMERA PARTE.

BALANCE DEL
CONGRESO 2016-2019





CAPÍTULO 1.

CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En el año 1748, el Barón de Montesquieu presentó una teoría de contrapesos de poderes políticos como garantía contra el despotismo. El filósofo francés proyectó un sistema de separación de dominios o autoridades —procedente de los germanos— para contrarrestar los desequilibrios entre las tres fuerzas sociales que encarnan los poderes políticos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, conducentes a gobiernos corruptos. El modelo, recreado entonces desde el sistema político de Inglaterra (una monarquía constitucional, hasta hoy), estableció la separación de dichos poderes para limitar los abusos y excesos de los unos, sobre las fuerzas de moderación y representación popular: los parlamentos, espacios de deliberación pública. La naturaleza propia de la organización social en la que se fundan los poderes y el cumplimiento de sus respectivos principios instituyentes —zanjó Montesquieu en su obra *«El espíritu de las leyes»*—, favorecen la estabilidad de los gobiernos con poderes tripartitos.

Además, tal escisión del poder absoluto y el establecimiento de contrapesos, permiten encaminar el interés particular en beneficio del general, al fundarse los tripartitos poderes en la igualdad de participación del poder soberano y en el respeto a la ley de forma absoluta. Razones contundentes que han impulsado la extensión de dicho arquetipo con la democracia moderna —pese a sus limitaciones de representación política y social—. Pues, su exitosa división es la base ideológica de impedimentos para moderar excesos o violaciones de los

principios instituyentes de cada dominio, para cualquier tipo de gobierno (no despótico). En el caso de las repúblicas, el arreglo configura al poder Ejecutivo como el encargado de generar las acciones de gobierno, al Judicial como el apoderado para la resolución de conflictos de diversa índole, y al Legislativo como el delegado que, mediante su facultad de crear, enmendar y derogar leyes, da curso a los intereses populares.

Ello garantiza que existan diversidad política en las deliberaciones, con una dinámica insustituible para la salud y la estabilidad de la democracia.

De los tres poderes, la presente publicación concentrará su análisis en el Legislativo o Congreso peruano: la autoridad facultada para generar propuestas normativas de ordenamiento de las relaciones sociales del país, asimismo investida con dispositivos propios para ponderar y coadyuvar a la moderación de las otras potestades.

El Legislativo peruano cuenta—como los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente— con diversos mecanismos de temperancia de las facultades y dominios de sus contrapartes, y con instrumentos para fiscalizar la administración de lo público. En Perú, el Congreso se compone de órganos relevantes denominados «Grupos Parlamentarios» (GP), conformados por cinco o más congresistas agrupados por afinidad de intereses, quienes son delegados de la autoridad popular soberana. Esto último, porque al ser elegidos mediante sufragio directo, el ejercicio de sus facultades (por ejemplo, debatir y ejecutar decisiones políticas) se realiza representando a la población general, a la mayoría (IDEA y Transparencia 2008). Ello garantiza que existan diversidad política en las deliberaciones, con una dinámica insustituible para la salud y la estabilidad de la democracia.

Sin embargo, en las últimas décadas, el pueblo, equilibrador nato de los excesos de las autoridades, ha retirado su confianza al Congreso peruano sostenidamente. Según la encuesta realizada por «*Latinobarómetro*» en el año 2019, la confianza general de los peruanos en dicha institución sólo alcanza 20,9 puntos de los 100 previstos

en su escala de medición; el puntaje más bajo desde que se evalúa el estado de la democracia peruana con dicha métrica.¹ No obstante, según Campos (2014),² son los partidos políticos —algunos de los cuales, con representación en el Congreso— los que generan mayor desconfianza, por factores múltiples. Particularmente, se recela del negativo desempeño de los delegados y de la inestabilidad política causada por los «cierres» o clausuras del Congreso, que suelen acompañarse de golpes y «autogolpes» de Estado en ciertos momentos de la historia del país.

Estas y otras valiosas informaciones han sido sistematizadas por el proyecto «Parlamento Abierto», que evalúa las características y labor del Congreso elegido para el periodo 2016-2021. Empero, dado la prematura disolución del Legislativo —el 30 setiembre de 2019— por orden del vigente Ejecutivo que preside Martín Vizcarra, el periodo que abarca el balance de la gestión del Congreso, motivo de esta publicación, se reduce del año 2016 al año 2019 (Congreso 2016-2019).

En este capítulo se abordan las dos funciones esenciales (legislar y fiscalizar) del Congreso, detallándolo por: sus características, mediante el estudio de su organigrama y del funcionamiento de sus distintos órganos (de dirección y producción legislativa); sus atribuciones y límites, establecidos en el Estatuto congresal; los mecanismos de control políticos que hacen posible el ejercicio de su capacidad de fiscalizar a los demás poderes políticos y de velar por los intereses de la mayoría; y finalmente, el

Particularmente,
se recela del
negativo
desempeño de los
delegados y de
la inestabilidad
política causada
por los «cierres»
o clausuras
del Congreso,
que suelen
acompañarse
de golpes y
«autogolpes» de
Estado en ciertos
momentos de la
historia del país.

¹ En el año 2006, Perú obtuvo 32,6 puntos, manteniéndose estable hasta el 2014, cuando cayó a 27,4 puntos. En el año 2017 aumentó un poco, hasta los 30,3 puntos, para descender nuevamente en la medición del 2019. LAPOP (2019). «*Estudio de la cultura política de la democracia en Perú, 2019*», en «https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19_Peru_RRR_Presentation_W_10.28.19.pdf». (última revisión: 17/12/2019).

² Campos, Milagros (2014). *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: Grupos Parlamentarios y Mecanismos de Control Político al Poder Ejecutivo*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP.

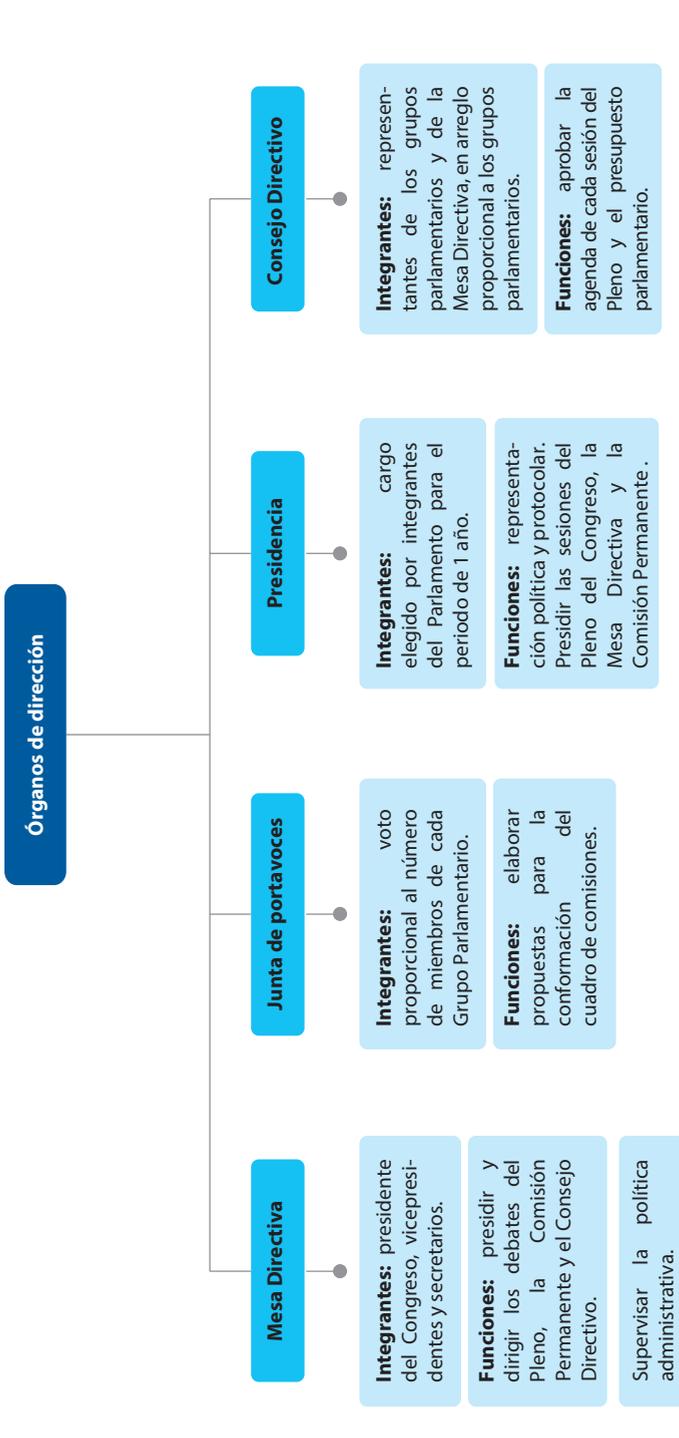
artilugio estipulado para el ejercicio de su función normativa, ilustrado mediante un flujograma.

1.1 Estructura orgánica del Congreso de la República

Atendiendo a sus funciones y responsabilidades en la organización del Congreso, los órganos parlamentarios pueden ser de «dirección» y de «producción» (Planas 1998). Los órganos de dirección son (cuatro) instancias de deliberación, encargadas de la toma de decisiones del Congreso, según se refiere en la Constitución Política vigente. Ellas son (ver gráfico 1):

- La «Presidencia del Congreso», quien encabeza y conduce al resto de los órganos parlamentarios. Renovada anualmente mediante la selección de una lista de entre varias postulantes, está integrada por tres vicepresidentes.
- La «Mesa Directiva», quien supervisa la política administrativa del Parlamento y formada por la lista vencedora en la postulación a la Presidencia del Congreso.
- La «Junta de Portavoces», quien con voceros representantes de cada uno de los distintos GP que conforman al Congreso, elaboran propuestas para las Comisiones. El ejercicio del voto se ejerce en proporción al total de sus integrantes.
- El «Consejo Directivo», cuya función vital es el establecimiento de la agenda de cada sesión del Pleno, está conformado por representantes de cada GP.

Gráfico 1. Órganos de dirección



Fuente: Congreso de la República (2019). Elaboración: Parlamento Abierto.

Los órganos de producción son (tres) instancias encargadas de la elaboración, el debate y la sanción de los PL e investigaciones promovidas por el Congreso, según consta en su Reglamento. Estas son: los GP, el Pleno y las Comisiones (ver gráfico 2).

- Los Grupos Parlamentarios (GP) están conformados por congresistas que comparten intereses de representación política y de agregación de utilidades sociales, integrados por una membresía mínima de cinco parlamentarios. Esta cifra salvaguarda el respaldo necesario de dichos grupos a los PL elaborados individualmente, para su deliberación oficial.

El Congreso 2016-2019 presentó delegados que no se integraron a ningún GP, sino que ejercieron sus funciones de manera independiente y bajo el rótulo de «No agrupados». El total de Grupos Parlamentarios y las variaciones en su número de integrantes a lo largo del periodo, fueron observaciones importantes para estimar la fragmentación de los partidos políticos de que hacen parte los congresistas. En este sentido, el defenestrado Congreso finalizó su periodo con 13 Grupos Parlamentarios, de los cuales 7 contaban con una membresía máxima de seis integrantes. Esto evidencia la gran fragmentación partidaria en el Congreso, y explica sus ingentes vicisitudes para su ejercer su función de decidor.

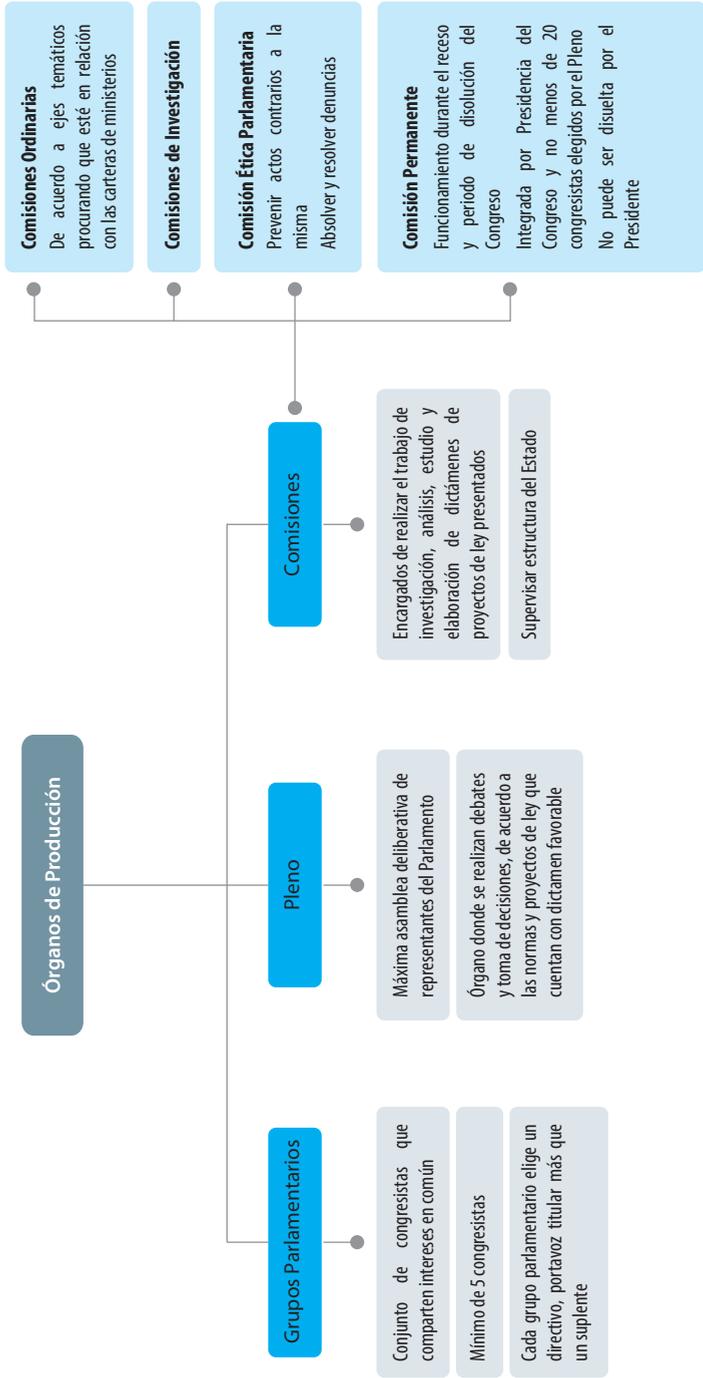
- El Pleno del Congreso (el Pleno), presidido por la Mesa Directiva, es el espacio previsto para que el total de congresistas deliberen sobre los PL o los informes que ya han alcanzado el dictamen favorable de las Comisiones y que han sido agendados por el Consejo Directivo. Los PL son derivados por la «Oficialía Mayor» hacia la Mesa Directiva —generalmente encabezada por uno de sus vicepresidentes— para su consulta.
- Las Comisiones Ordinarias (las Comisiones) se conforman cada una por 11 a 22 parlamentarios, quienes designan a su presidente, vicepresidente, secretario y miembros titulares (sin incluir a los comprendidos como «accesitarios».³ Las Comisiones muestran una

³ Los «accesitarios» reemplazan a los congresistas elegidos como candidatos con opción preferente, por causales pautadas en el artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República, en: «<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>». (última revisión: 17/12/2019).

frecuencia promedio de reunión de una vez a la semana, aunque en ocasiones sus sesiones de deliberación se suspenden por falta de quórum. Esta conducta, dilata los tiempos de tramitación de los PL, acumulándolos ostensiblemente.

- Así, en el Congreso 2016-2021, cada congresista integró más de una Comisión, de modo que las agendas de los representantes estuvieron sujetas a colisiones con el tiempo, por sesionar simultáneamente más de una Comisión en la que participaban. Este problema se debe, en parte, al total de congresistas (130) previsto por el actual diseño del Congreso, que interfiere no sólo con la representación —ya que cada parlamentario representa a un gran número de ciudadanos—, sino también por la sobrecarga de trabajo a que se ve expuesto.
- Además de las anteriores, el Congreso cuenta con otros seis tipos de comisiones parlamentarias; a saber: «Comisiones de Investigación» para temas puntuales —como la famosa Comisión Lava Jato—; «Comisiones Especiales» —como la encargada de conmemorar el bicentenario del nacimiento de la República del Perú—; una «Comisión de Ética» para resolver denuncias aducidas sobre los parlamentarios; una «Comisión de Acusaciones Constitucionales» para zanjar disputas sobre temas relacionado con el alcance de derechos y deberes; una Comisión para el desafuero de la inmunidad parlamentaria; y una «Comisión Permanente» que funciona durante los periodos de receso parlamentario, y especialmente en coyunturas de disolución del Congreso.

Gráfico 2. Órganos de producción



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

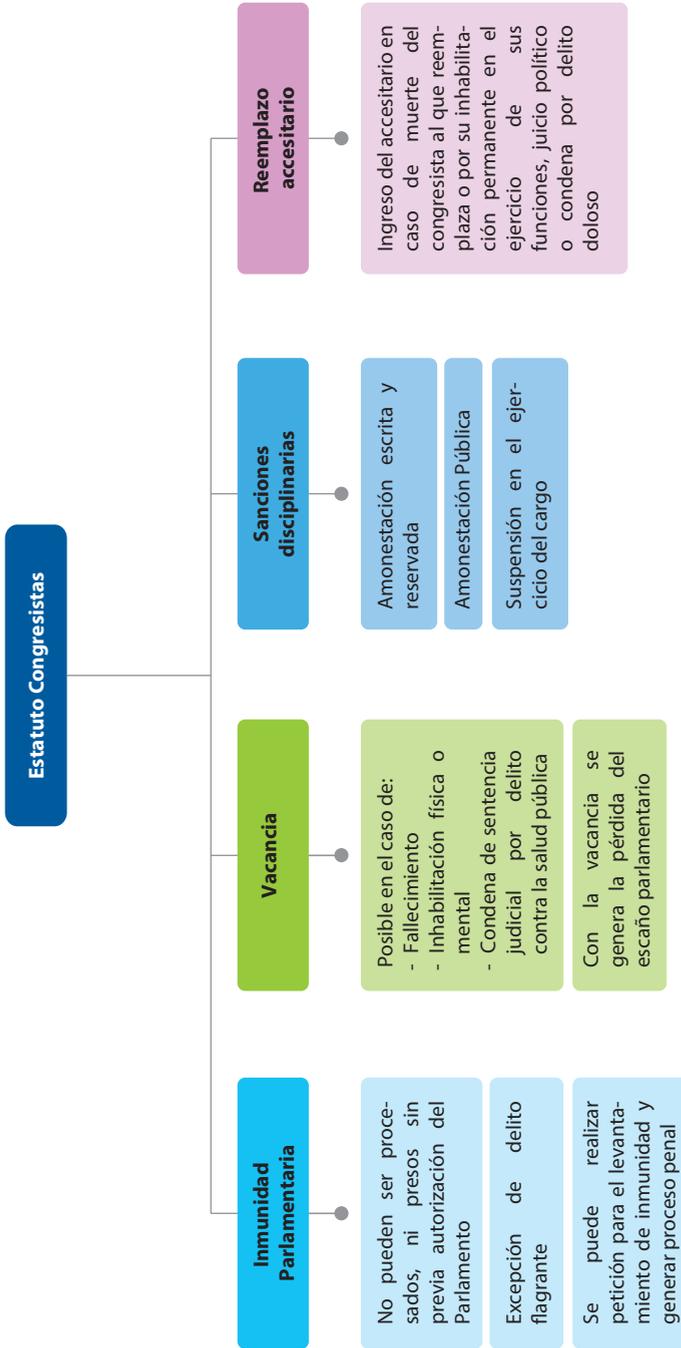
1.2 Estatuto del Congreso de la República

Los «Estatutos del Congreso» (en lo que sigue, los Estatutos) también disponen la estructura del Parlamento peruano: son normas que establecen los regímenes de fuero y sanción para el cargo de congresista. Las prebendas y penalidades a las que están sujetos los parlamentarios, son contempladas en los artículos 90 al 96 de la «Constitución Política de Perú» y en los artículos 13 al 25 del «Estatuto del Congreso de la República» (ver gráfico 3). El cargo de congresista, vale la aclaración, es irrenunciable, a menos que el parlamentario sea vacado por fallecimiento, inhabilitación física o mental para su función; esta última es posible, si el congresista cuenta con una sentencia judicial, tal y como está previsto en el Estatuto.

Durante la ejecución del proyecto «Parlamento Abierto» se registraron las vacancias de seis congresistas e idéntico número de accesitarios en las funciones correspondientes a sus homólogos inhabilitados. En el periodo parlamentario 2016-2019, las causas de sanción estatutaria fueron:

- Inhabilitación por fallecimiento. El deceso del congresista Mario José Canzio, del Grupo Parlamentario «Nuevo Perú», proyectó a la congresista accesitaria Katia Gilvonio, del «Frente Amplio», a dicho Grupo.
- Inhabilitación por procesos penales. Las imputaciones de tráfico de influencias atribuidas a los congresistas Kenji Fujimori, Guillermo Bocángel y Bienvenido Ramírez, integrantes del Grupo Parlamentario «Cambio 21».
- Retiro del fuero de inmunidad parlamentaria. Los delegados Edwin Donayre y Benicio Ríos, ambos del Grupo Parlamentario «Alianza Para el Progreso», perdieron sus prebendas de inmunidad ante procesamientos penales. El primero, debido a una sentencia penal por el delito de «peculado» o la apropiación indebida de dinero que pertenece al Estado. El segundo, por un «delito contra la administración pública».

Gráfico 3. Estatuto del Congreso de la República



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

1.3 Mecanismos de control político

Como se analizó, una de las características esenciales del poder Legislativo es su capacidad de moderación y control de los abusos o excesos de sus contrapartes: los poderes Ejecutivo y Judicial. El «control político» forma parte de los procedimientos parlamentarios que tributan al equilibrio entre los poderes y consecuentemente, a la estabilidad del régimen político. Las tres autoridades cuentan con sus propios mecanismos, instrumentos y herramientas para ponderar los excesos en el uso del poder (ver gráfico 4).

Entre otros, el Congreso supervisa las acciones realizadas del Ejecutivo mediante, por ejemplo, la «interpelación» de ministros o la «vacancia» del presidente de la República (de consumir los votos necesarios). También cuenta con mecanismos para respaldar o desaprobar las acciones del Ejecutivo, quien, de no obtener el aval parlamentario en repetidas ocasiones, está facultado para disolver al Congreso. Estos mecanismos de control cruzados, cumplen el objetivo de contener a los poderes del Estado en su correspondiente dominio, atemperándose mutuamente para alcanzar los acuerdos necesarios al funcionamiento del gobierno y la democracia.

El poder Ejecutivo también cuenta con mecanismos de refreno o temperancia de la autoridad Legislativa, fundamentalmente ungidos en las figuras del presidente de la República o en el gabinete. Uno de esos mecanismos, de contenido protocolar, es la «investidura» del gabinete, que ocurre siempre que se generan cambios en el liderazgo del gobierno. En la investidura de cargos ministeriales, el nuevo Presidente del Consejo de Ministros (PCM) expone ante el Congreso su política general para granjearse la aprobación del Parlamento.

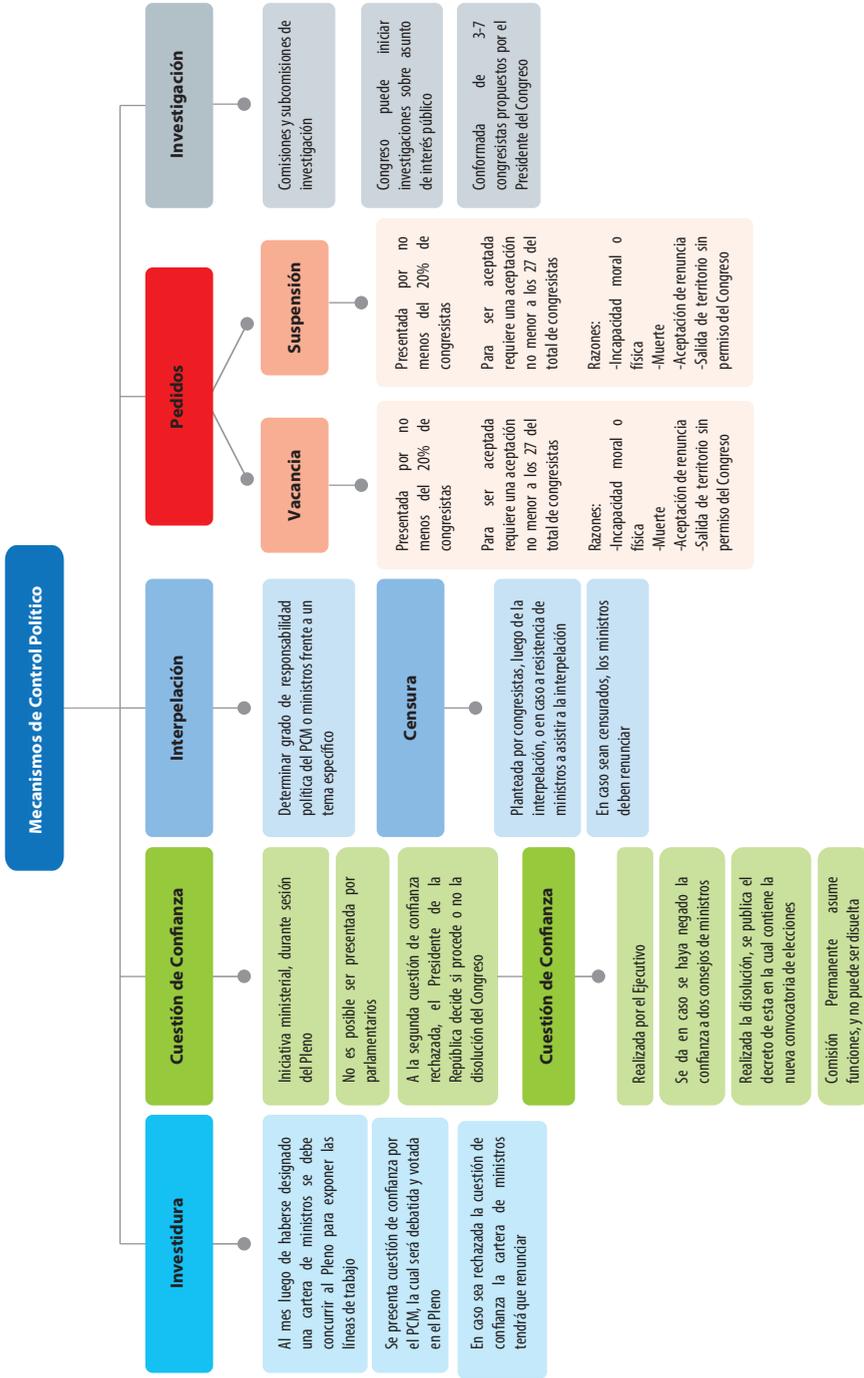
En otros casos, el Consejo de Ministros es interpelado por el Congreso para escuchar sus explicaciones sobre un tema específico. A la cita puede acudir otro representante del Ejecutivo distinto del PCM, pues éste está facultado para designar a uno de los ministros del gabinete para tales efectos. La interpelación puede derivar en otro tipo de control del Congreso hacia el Ejecutivo: la «censura», que aplica cuando el Congreso entiende que la información emitida en la interpelación, es insatisfactoria. Ante tal

coyuntura, el Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar.

La interpelación y la censura pueden responderse desde el Ejecutivo con el mecanismo de «cuestión de confianza», instrumento que cuestiona la confianza que el Congreso ha depositado en el Ejecutivo para dirimir asuntos claves para la gestión gubernativa. La cuestión de confianza es una herramienta de control netamente ministerial, por lo que no puede ser promovida desde el Parlamento. Es presentada por el PCM y puede coadyuvar a la «disolución» del Congreso. Esto último acontece, cuando el presidente de la República decreta la clausura del Parlamento, fundado en dos rechazos consecutivos a idéntico número de cuestiones de confianza.

El Legislativo, por su parte, goza de otro mecanismo de control sobre el Ejecutivo: los «Pedidos», con los que puede solicitar la vacancia presidencial o la «suspensión» de representantes del Ejecutivo. Para vacar a un presidente, empero, se requiere una votación calificada de no menos de dos tercios del número legal de miembros del Congreso. Adicionalmente, los parlamentarios tienen la potestad de solicitar pedidos de información a los ministros o a la administración pública. Estas solicitudes serán motivo de análisis posteriores.

Gráfico 4. Mecanismos de control político



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

1.4 Flujograma de un Proyecto de Ley

Esta parte del proceso muestra grandes estancamientos en el flujo establecido para los PL, los que pueden llegar a ser prolongados.

El proceso por el cual un PL pasa a ser Ley efectiva, puede ser engorroso. Muchas veces, los PL se estancan en ciertas etapas del trámite parlamentario y nunca alcanzan el «Dictamen» requerido, o no son derivados al Pleno del Congreso para su debate. El gráfico 5, más adelante, ilustra el tránsito previsto por el Congreso de la República para crear, modificar o sancionar proyectos legislativos de su interés, según fija su Reglamento. No obstante, se resumen sus principales aspectos en este acápite.

Al momento de ser presentada la propuesta legislativa, ésta es asignada —en concordancia con el eje temático que la funda— a una o dos Comisiones —como máximo— para su debate y para la redacción de un dictamen (favorable) o su archivamiento. Esta parte del proceso muestra grandes estancamientos en el flujo establecido para los PL, los que pueden llegar a ser prolongados. Se podría considerar a esta instancia como un primer cuello de botella en dicho flujo. Pero también, que el éxito en el avance de un PL en el trámite parlamentario, puede depender bastante de las estrategias implementadas por el congresista que la propone.

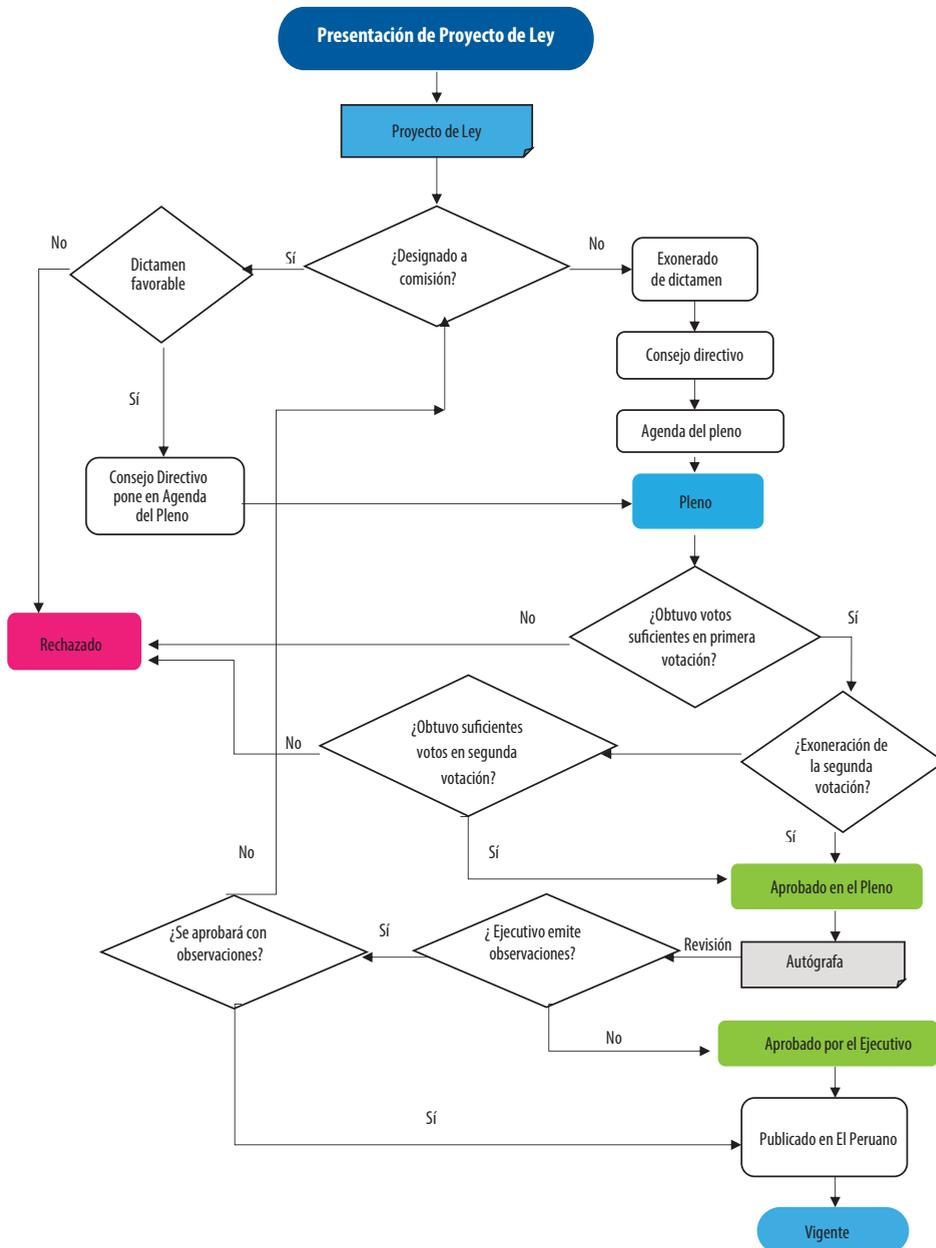
Otro elemento importante y de progreso en el flujo de tramitación parlamentaria, está relacionado con la composición del Congreso. La pertenencia del proponente a un GP numeroso, incrementa la probabilidad de avanzar en el flujo de tramitación de los PL. Es decir, que los PL suelen agilizarse por el favor nutrido del GP y por el solapamiento de membresías entre GP y (presidencias de) Comisiones, que priorizan sus intereses legislativos.

De sobrepasar este primer cuello de botella y obtener un dictamen favorable, el PL sigue curso al Consejo

Directivo, el cual decidirá en qué fecha será agendado para debate plenario. Esta es una etapa importante, debido a que diversos PL dictaminados y listos para ser debatidos se rezagan por meses, limitados por su calendario. Dado la composición del Consejo Directivo —proporcional al tamaño de los Grupos Parlamentarios, en el que la mayoría tiene mayor representación—, un PL con el dictamen favorable de un grupo mayoritario incrementa sus probabilidades de ser inscrito para debate plenario.

Ya en el Pleno del Congreso, los PL son discutidos y sufragados. De ser aprobado, un PL será votado para determinar si se le exonera o no de una segunda votación, con la finalidad de reconsiderar el primer voto realizado. Ya sea por ser exonerado de la segunda votación o porque un PL haya sido aprobado en segunda votación, se generará una «Autógrafa», es decir una versión de la ley en cuestión prevista para su promulgación. Este documento es enviado al Ejecutivo para su aprobación o, corrección o mayor debate en el Pleno; siendo estas dos últimas, las razones que justifican el retorno de un PL al Legislativo. Al observar las advertencias del Ejecutivo, el Congreso decide si un PL retrocede a su respectiva Comisión (corregir y debatir lo necesario), o si elude tales observaciones y aprueba el PL por insistencia. Únicamente cuando es aprobado por ambos poderes, los PL son enviados al Diario Oficial «El Peruano» para su publicación. La nueva ley entra en vigencia, regularmente, el mismo día de su publicación.

Gráfico 5. Flujograma de un Proyecto de Ley



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

CAPÍTULO 2.

DESEMPEÑO DEL CONGRESO 2016-2019

Las dinámicas legislativas del periodo electoral 2016-2019 —aquellas entre bancadas o aquellas entre poderes del Estado—, han sido percibidas como conflictivas y poco colaborativas. El contexto tenso y polarizado en que sucedieron las elecciones generales del año 2016 y finalmente, el gobierno dividido resultante de dicho sufragio, explican sustantivamente tales dinámicas. Entonces, Pedro Pablo Kuczynski ganó la segunda vuelta con el 50,12% de preferencias y con una diferencia de 0,24% con respecto a la votación alcanzada por su rival, por Keiko Fujimori. En el Parlamento, el partido de Keiko Fujimori, «Fuerza Popular» (FP), obtuvo la mayoría de escaños; mientras que el partido oficialista, «Peruanos Por el Kambio» (PPK), logró una menor representación en comparación. Este gobierno dividido condicionaba una alta frecuencia de obstáculos para la aprobación de leyes y políticas públicas, así como problemas de legitimidad.

La imagen mediática que se tiene, es que la oposición parlamentaria fue obstruccionista con las propuestas legislativas del Ejecutivo de Kuczynski y con sus ministros. La interpelación y posterior censura del entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra —por la compra de computadoras, no consentidas por ciertas bancadas y en particular por FP—, es un ejemplo emblemático de dicho obstruccionismo.

La tensión entre poderes persistió durante el breve gobierno de Kuczynski (julio de 2016 a marzo de 2018), en el que se promovieron dos pedidos de vacancia

presidencial. El primero fue en diciembre de 2017, pero no obtuvo los votos suficientes, por la escisión de FP. Nueve miembros de ese partido decidieron sindicarse con el entonces congresista Kenji Fujimori (FP). Días después, fue otorgado el indulto humanitario al expresidente Alberto Fujimori, solicitado durante años por familiares y simpatizantes. La evidencia apunta a que Kenji Fujimori negoció con el presidente Kuczynski la escisión de su bancada, a cambio del indulto a su padre y de hacer fracasar el pedido de vacancia. Meses más tarde, en marzo de 2018, se promovió el segundo pedido de vacancia presidencial. En esta ocasión, el congresista Moisés Mamani (FP) mostró un video que proyectaba al representante Kenji Fujimori en un intento de compra de votos congresales, cuya finalidad era hacer naufragar el segundo pedido de vacancia. Al día siguiente, el 21 de marzo del 2018, el presidente Kuczynski renunció a su cargo.

Así progresó el otrora vicepresidente de la República, Martín Vizcarra, al sillón presidencial. En su presentación dio a conocer que su Ejecutivo tendría una posición más firme con el Legislativo, lo cual materializó mediante sus propuestas de reforma política, constitucional y judicial que presentaría en los meses venideros. Además, Vizcarra hizo un uso más intensivo de la cuestión de confianza como mecanismo de control de la autoridad legislativa, con el objetivo de defender sus reformas y su propuesta de adelantar las elecciones para el año 2020.

Esta conducta fue resistida por el Parlamento, quien mayoritariamente decidió archivar tal PL. El presidente Vizcarra promovió, entonces, una segunda cuestión de confianza y con ella, acercó la posibilidad de clausura del Congreso (por persistir en su rechazo a las propuestas del Ejecutivo). Durante la votación a la segunda cuestión de confianza, las protestas de las bancadas FA y NP confirmaban su oposición a la renovación de los integrantes del Tribunal Constitucional. El Primer Ministro, Salvador del Solar, apercibió al Congreso de las consecuencias (disolución del Parlamento) de negarse a votar la cuestión de confianza, antes de elegir a los integrantes del Tribunal Constitucional. Su salvedad apuntó a que, la tenacidad en la oposición al Ejecutivo sería considerada por éste, como un segundo rechazo a la cuestión de confianza. La votación a dicha moción procedió, empero, y el presidente Vizcarra resolvió disolver al Congreso (mediante un «mensaje a la nación»).

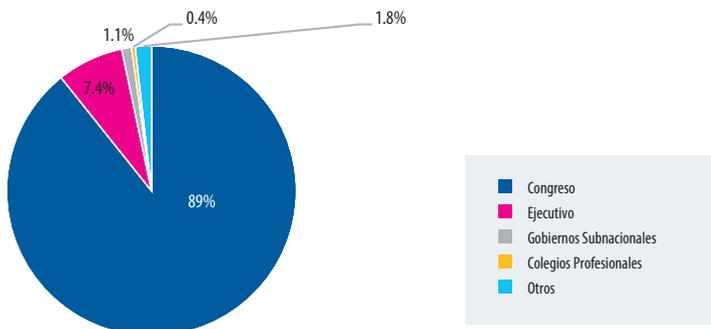
La prematura clausura del Congreso, justifica —como se dijo en la introducción de este libro— el corte de las observaciones sobre su quehacer, observadas por

el proyecto «Parlamento Abierto». Motiva, asimismo, a realizar un análisis de su desempeño (2016-2019). En este capítulo se resumirán los datos acopiados por nuestra investigación, los que serán presentados a modo de balance general y enfatizando en la confrontación entre los poderes del Estado. El análisis se auxilia de diversas ilustraciones para sintetizar e instruir sobre los hechos.

2.1 Producción de Proyectos de Ley

La sobreproducción legislativa es un problema recurrente en la labor del Congreso. El Parlamento elegido para el periodo legislativo 2016-2021 y disuelto el 30 de setiembre de 2019, no escapa a dicha tendencia (ver gráfico 6). Hasta la fecha de su disolución, el Congreso había evaluado 4,849 PL, de los cuales el 89% es producción propia y el 11% (532 PL) de otros actores (como el Ejecutivo, el Tribunal Constitucional, los Gobiernos Regionales, entre otros). Si se considera que el Congreso cuenta con 130 legisladores, se calcula una producción promedio de 37 PL por representante (1 PL por mes, excluyendo los meses de receso parlamentario).

Gráfico 6. Total de PL por proponente, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

La problemática de la sobreproducción y el estancamiento de la labor del Congreso empeoran, dado el lento discurrir (en meses o años) previsto en el flujograma de las elaboraciones legislativas —detallado en el capítulo previo—. En este sentido, durante el periodo parlamentario en análisis, el promedio aproximado de días en que un PL tardó en llegar a ser Ley vigente, para este periodo legislativo, fue de 286 días: 9,4 meses de gestación para

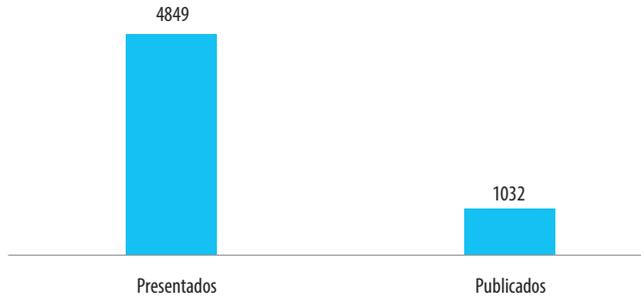
Actualmente, el desempeño parlamentario se verifica en la cantidad de PL presentados a examen.

los PL exitosos. En cambio, aquellos que no lograron su dictamen o su calendario en el Pleno, pueden pasar más tiempo sin resolución.

Un cálculo básico de multiplicación del total de PL presentados (4,849) y el tiempo promedio de trámite parlamentario por PL, arroja la cifra de 3,800 años para que el Congreso 2016-2019, diese curso a su producción legislativa. Como dicho parlamento funcionó poco más de 3 años, su producción fue mil veces más que lo adecuado para poder atender todos los PL. Esta saturación podría ser combatida mediante el establecimiento de mecanismos y herramientas de evaluación de la calidad de los PL —actualmente, el desempeño parlamentario se verifica en la cantidad de PL presentados a examen—, y asimismo modificando los tiempos de valoración previstos en el flujograma.

No obstante, no todo lo que se presenta al Pleno del Congreso llega a ser publicado como Ley. Como muestra el gráfico 7, la relación entre la producción y la publicación de PL es inversamente proporcional. De un total de 4,849 PL registrados, sólo 1,032 llegaron a ser publicados: el 21% del total presentado al Pleno. De estos últimos, el 74% (733 PL) fueron nuevas leyes, modificaciones o derogaciones de leyes; el 25% (263 PL) fueron normas de funciones especiales (declaratorias de interés, celebraciones, permisos de salida del país otorgados al presidente de la República); y el 3.6%, leyes de control político (pedidos del Congreso al Ejecutivo, interpelaciones, vacancias o suspensiones).

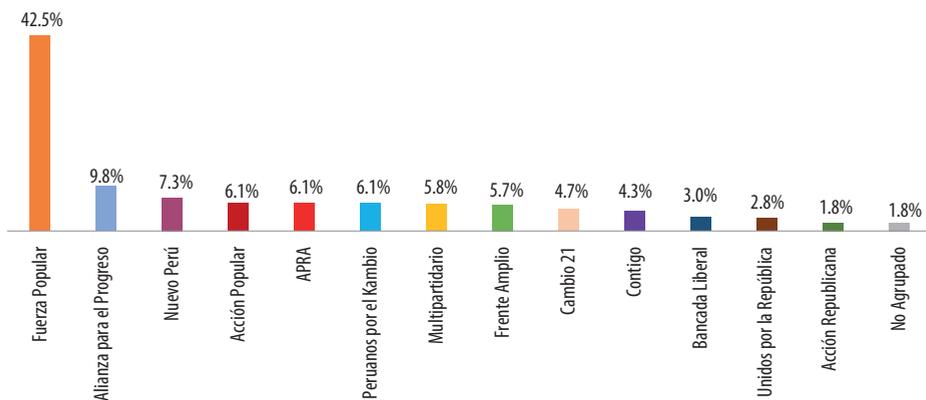
Gráfico 7. PL presentados vs. PL publicados, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

La producción legislativa de los GP difiere según su composición, de modo que las producciones varían en correspondencia con el número de sus integrantes (ver gráfico 8). El bloque opositor, FP, que fue mayoría con el 40,9% del total de congresistas, acumula el mayor porcentaje de PL publicados, con el 42,5% del total; porcentajes que son proporcionales entre sí. El resto de los GP publicó entre el 1,8% y el 9,8% de PL. La bancada AR fue la que publicó menos, en parte, porque debutó al final del periodo parlamentario.

Gráfico 8. PL publicados por GP (%), Congreso 2018-2019

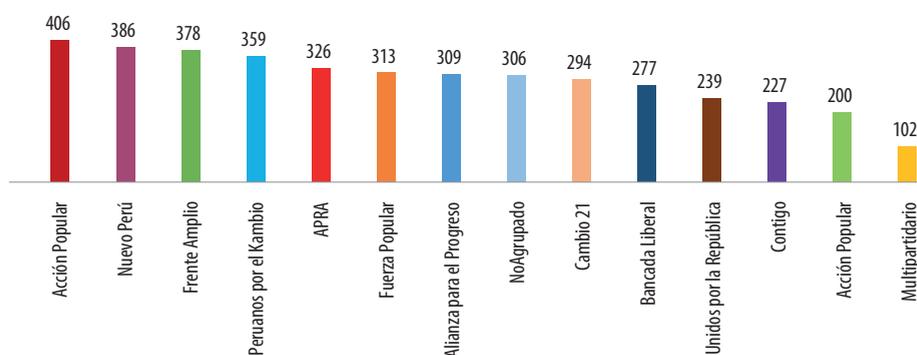


Con base en la composición final de grupos parlamentarios

Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Evaluando la relación entre la producción de los GP y el tiempo que toma publicar un PL por bancada (ver gráfico 9), sobresale la bancada AP como la más rezagada en promedio (406 días). Le siguen los GP de izquierda, NP (386 días) y FA (378 días). Los «Multipartidarios» son los que exhiben menos tiempo (102 días) de tramitación en el flujograma legislativo, debido —seguramente— a que son proyectos consensuados o poco controvertidos, que alcanzan más fácilmente la aprobación del Pleno.

Gráfico 9. Tiempo (días) para publicar un PL por bancada, Congreso 2016-2019



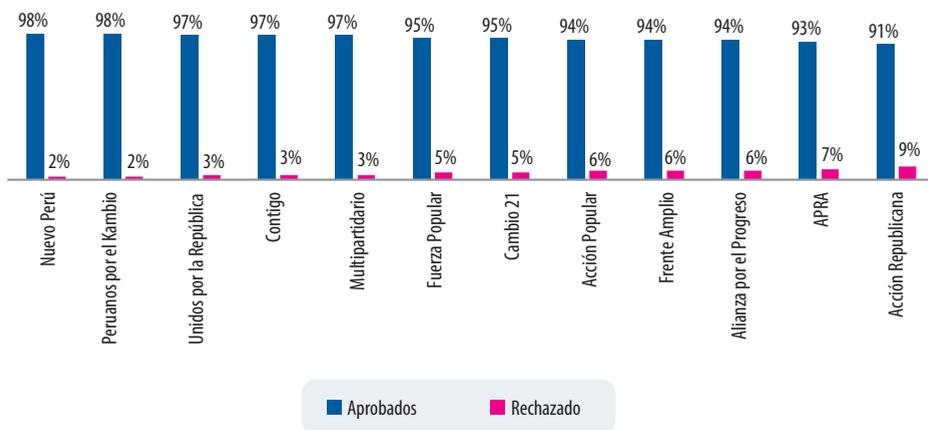
Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

De los 1,310 PL votados en el Pleno, durante el periodo de funcionamiento del Congreso, 2016-2019, el 95% fueron aprobados (1,254 PL) y únicamente 56 fueron rechazados (ver gráfico 10). Esta casi unanimidad al momento de votar y aprobar PL en el Pleno, puede indicar que estos proyectos llegan a esta fase del flujograma legislativo con previo y estable consenso o, al menos, con el respaldo de la bancada mayoritaria. Así, el filtro de aprobación no se recae en el Pleno, sino en las Comisiones o en la agenda conjunta que promueven el Consejo Directivo y la Oficialía Mayor. Son las Comisiones quienes dictaminan a los PL y la Mesa Directiva es quien decide la agenda del Pleno, por lo que algunos PL podrían priorizarse sobre otros. Estas instancias podrían ser los filtros funcionales de selección legislativa, aquellos que conducen a la publicación de los PL: antes de alcanzar el Pleno, ya cuentan con grandes probabilidades de dictamen favorable.

En el gráfico 10 se observa que NP es la bancada con menos PL rechazados, aunque les toma más tiempo publicarlos, en comparación con sus PL aprobados. Esto no indica una eficacia superior a la de otros GP sino que sus PL lograron consensos previos y estables en las Comisiones, o fueron respaldados por la mayoría congresal, antes de ser evaluados en plenaria. Es decir que, al Pleno llegan los que cuentan con respaldo anticipado, haciendo que solo un proyecto haya sido rechazado en votación.

Por su parte, la capacidad de la bancada mayoritaria FP de mover los PL de sus congresistas desde las instancias previas (Comisiones y Mesa Directiva) al Pleno, favoreció que 420 de sus PL fuesen votados en el Pleno. Sin embargo, también presenta un alto porcentaje de PL rechazados, lo que apunta a que sus propuestas legislativas no siempre logran ser consensuadas entre sus integrantes.

Gráfico 10. PL aprobados (%) vs. PL rechazados (%) en el Pleno por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

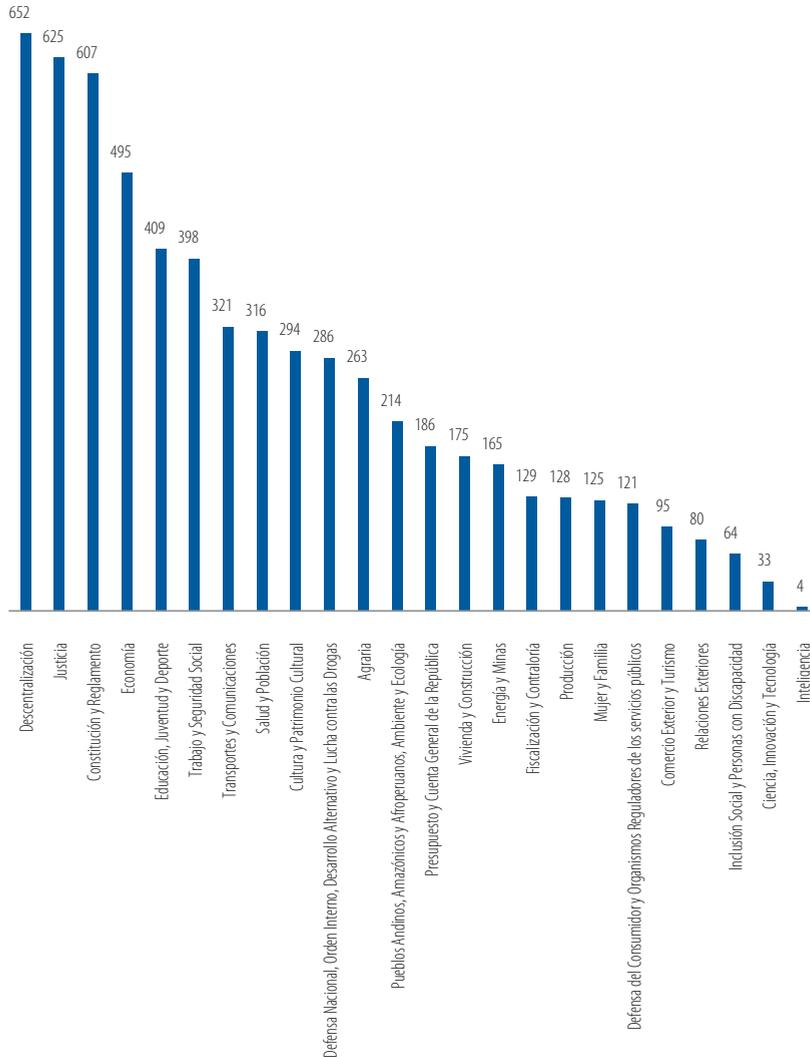
2.2 Comisiones Ordinarias

Las Comisiones parlamentarias son importantes por su papel de filtros de producción legislativa. Son las encargadas del estudio de los asuntos de la agenda del Congreso y del dictamen de los PL. La carga de PL de cada Comisión, ofrece una primera aproximación a las prioridades programáticas de los legisladores del Congreso 2016-2019.

Las Comisiones parlamentarias son importantes por su papel de filtros de producción legislativa. Son las encargadas del estudio de los asuntos de la agenda del Congreso y del dictamen de los PL. La carga de PL de cada Comisión, ofrece una primera aproximación a las prioridades programáticas de los legisladores del Congreso 2016-2019. Tal carga apunta a que los congresistas destinan más esfuerzos en ciertos temas o asuntos evaluados por sus Comisiones. Así, en el periodo de análisis, las Comisiones Ordinarias de Descentralización, Justicia y Constitución muestran mayor carga legislativa (mayor número de PL evaluados), mientras que las Comisiones Ordinarias de Inteligencia y de Ciencia muestran menor legislativa.

Siendo así, los legisladores ponderaron sus esfuerzos en correspondencia con sus prioridades o preferencias temáticas. Lo cual indica que, asuntos normativos relacionados con la ciencia y la inclusión social, acaparan un menor orden en sus jerarquías de desempeño. En contraste, Educación fungió como una de las Comisiones con mayor carga de PL. Ello concuerda con datos captados por una encuesta realizada por el proyecto «Parlamento Abierto» a inicios del periodo legislativo que se analiza, que reflejan que los temas educativos eran de vital importancia para los legisladores.

Gráfico 11. Carga legislativa (número de PL recibidos) por Comisión, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Desde la anterior legislatura, la tendencia en las preferencias y esfuerzos del desempeño parlamentario se mantienen. Constitución, Descentralización y Justicia siguen siendo las Comisiones con mayor carga legislativa. Esto se explica, en parte, por la coyuntura reformista que lideró el Ejecutivo entre los

años 2018 y 2019. De la misma manera, la relevancia en temas de educación fue favorecida por el proceso de implementación del «Currículo Nacional de la Educación Básica», que potenció tensiones en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Por otro lado, también hemos evaluado la efectividad de las Comisiones: la razón entre el número de PL dictaminados y el número de PL a cargo de una Comisión. Siendo que las Comisiones Ordinarias de Inteligencia, Relaciones Exteriores, Cultura, Defensa Nacional y Presupuesto fueron las más efectivas (ver tabla 1). Si bien Inteligencia exhibe poca carga de PL, su efectividad es de un 75%. Cultura, que muestra la mayor carga de PL, puntúa con una efectividad del 50,3% (1 de 2 PL presentados logra dictamen, nada desdeñable). Sin embargo, Economía y Trabajo, con altas cargas de PL, son las Comisiones Ordinarias menos efectivas, con 22% y 23 % de efectividad respectivamente (ver tabla 2).

Tabla 1. Efectividad PL dictaminados vs. PL presentados por Comisiones, Congreso 2016-2019 —Mayor efectividad

Comisión	Dictaminados/ presentados	% de efectividad
Inteligencia	3/4	75.0
Relaciones Exteriores	43/80	53.8
Cultura	148/294	50.3
Defensa Nacional	134/286	46.9
Presupuesto	86/186	46.2

Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Tabla 2. Efectividad PL dictaminados vs. PL presentados por Comisiones, Congreso 2016-2019 —Menor efectividad

Comisión	Dictaminados vs. presentados	% Efectividad
Mujer	10/25	8.0
Fiscalización	26/129	22.5
Economía	112/495	22.6
Trabajo	94/398	23.6
Pueblos Andinos	53/214	24.8

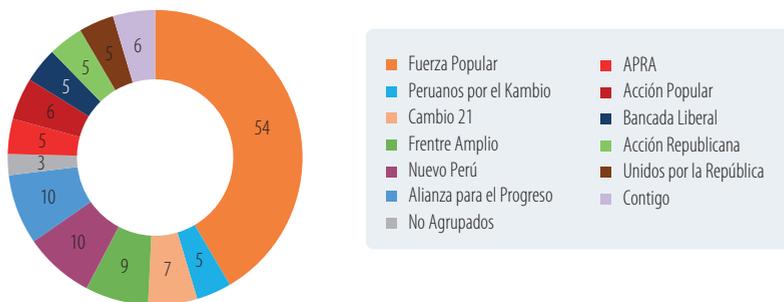
Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Al momento de debatir un PL, las Comisiones Ordinarias estiman su necesidad de contar con valoraciones de funcionarios, autoridades o representantes de organizaciones sociales e instituciones varias, para abundar sobre el tema que se propone regular. En este sentido, durante el Congreso 2016-2019, las Comisiones que más se apoyaron en expertos para sus sesiones ordinarias fueron: Constitución, Justicia y Descentralización. Por su parte, las instituciones que más colaboraron con la deliberación temática en Comisiones fueron el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y la PCM.

2.3 Grupos Parlamentarios

El gráfico 12, a continuación, ilustra la volatilidad o fluctuación de la membresía de las bancadas o GP, durante el periodo legislativo 2016-2019. El disuelto Parlamento debutó con 6 bancadas, que fueron escindiéndose hasta expandirse a 13, hacia el final del periodo. Esta situación se vio incentivada porque el entonces presidente del Congreso, Daniel Salaverry (julio de 2018 a julio de 2019), autorizó a la Oficialía Mayor el registro de nuevas bancadas, en cumplimiento de un fallo del Tribunal Constitucional —con miras a desincentivar el transfuguismo— que dejó sin efecto la Ley que modificaba el Reglamento del Congreso .

Gráfico 12. Conformación de GP, Congreso 2016-2019

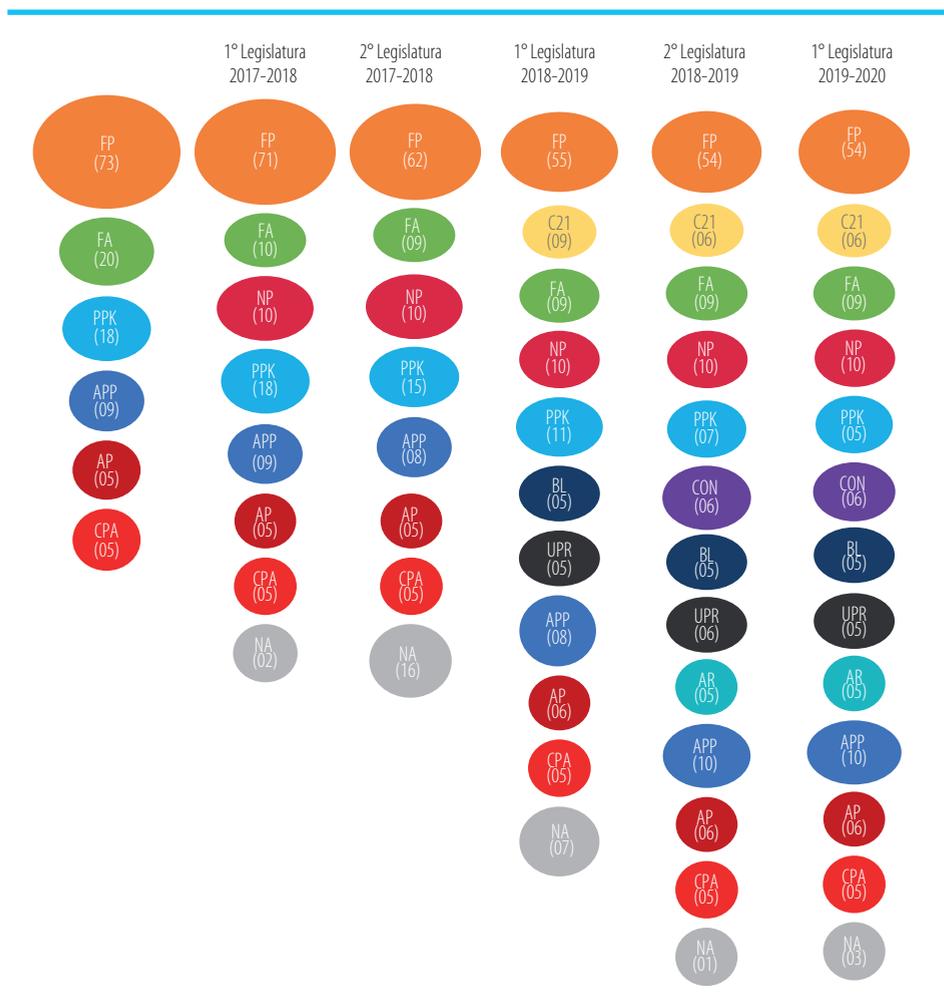


Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Si bien FP mantuvo la mayoría, vio disminuir su membresía de 73 congresistas (a inicio del periodo legislativo) a 54 parlamentarios (al disolverse el Congreso). Las bancadas AP y APRA, fueron las únicas que

mantuvieron todos sus integrantes durante el periodo parlamentario, como se muestra en el gráfico 13.

Gráfico 13. Fluctuación de membresía en GP, Congreso 2016-2017



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

La cohesión entre bancadas se informa por la concordancia entre los votos en el Pleno y los votos emitidos por bancada. Así, la métrica persigue conocer la unidad entre las bancadas para responder a sus responsabilidades legislativas. La medición varía entre 0 y 100, con cien significando que todos los integrantes de una bancada votaron en la misma dirección en

todas las votaciones. A medida que la concordancia se aleja de cien, crece la discordancia entre sendas votaciones y denota, que los legisladores no votan en plenaria en la misma dirección que su bancada. El gráfico 14 ilustra que en tres años de labor parlamentaria, la cohesión fue decayendo en todas las bancadas. Los cambios se traducen en pérdidas de integrantes o formación de nuevos GP. En ambos casos, se resiente la unidad en las votaciones de las bancadas en el Pleno del Congreso.

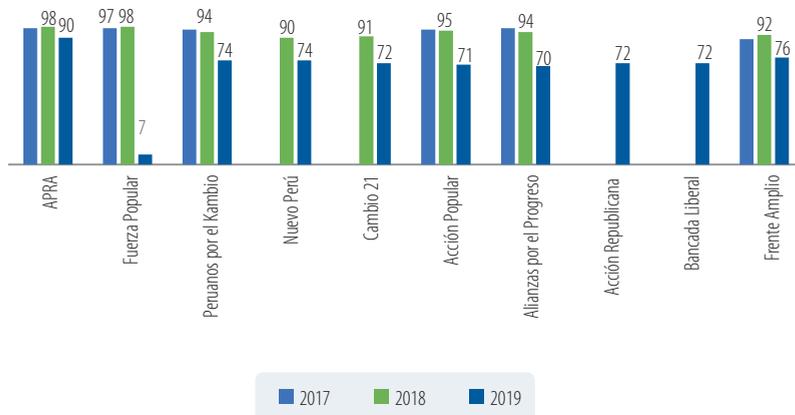
En el periodo congresal que se analiza, la bancada con mejor posición —en la escala de cohesión— es el APRA, la que es la bancada con menos tráfugas. Su cohesión es un indicador de su histórica disciplina partidista y de que el reducido tamaño de la bancada favorece su unidad, al ser más simples las coordinaciones entre sus miembros. Otros GP, en cambio, padecieron sustanciales descensos en la cohesión de sus votaciones, como sucedió a APP y FP. APP, por ejemplo, que en el año 2017 registraba 97 puntos, cayó a 69 puntos en el 2019. Esta caída de 28 puntos en la unidad de sus votaciones pudo ser mayor, de haberse mantenido en vigencia la resolución legislativa que desincentivaba el cambio de bancada.⁴

De manera similar, FP perdió a 19 congresistas y experimentó un descenso en la cohesión de sus votaciones de 97 a 74 puntos. De haberse mantenido en la bancada, los 19 congresistas disidentes hubiesen lesionado más el consenso en sus votaciones. La escisión de dichos miembros (en una agrupación autodenominada Cambio21) pudo haber frenado —en cierta medida— la caída en la unidad de votaciones de FP. No obstante, el fraccionamiento flaqueó lo suficiente la disciplina partidista y en congruencia, la cohesión de la bancada.

Mas, el «transfuguismo» y la reconfiguración de los GP tienen un impacto limitado en la cohesión de votos de ciertas bancadas. Son los casos de FA y NP, agrupaciones parlamentarias de izquierda, con bajos puntajes de cohesión en sus votaciones y alta fragmentación, caracterizados históricamente por sus disensiones ideológicas.

⁴ La Resolución No.007-2016-2017 estipulaba que, una vez formadas las bancadas —a consecuencia de las respectivas elecciones congresales—, los congresistas debían permanecer en ellas durante todo el periodo legislativo para el cual fueron electos. Esto condicionaba, que las disidencias de intereses y opiniones en temas y asuntos legislativos pertinentes a la labor de la bancada, resintiesen el alcance de sus consensos mayoritarios y con ello, la unidad de votaciones de la bancada. La derogación de dicha Ley por la Resolución No.007-2016-2017, permitió que los disidentes de las diferentes bancadas pudiesen marchar de las mismas y conformar sus propios GP. La eliminación de los disensos en cada agrupación supone, por tanto, el aumento de la cohesión en las votaciones de las bancadas.

Gráfico 14. Cohesión de votos intra-bancadas por GP, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

La sobreproducción legislativa dificulta evaluar la calidad de las propuestas de PL, como se dijo antes. Pero la ratio de PL presentados vs. PL publicados, es un indicador del poder de una bancada para hacer avanzar sus intereses en el trámite legislativo. En otras palabras, dicha ratio indica la eficacia de las bancadas para imponer su agenda y consensuar propuestas. Ello no garantiza, en cambio, la calidad de las normas, ni recorta los problemas asociados a la sobreproducción.

La Bancada Liberal (BL) muestra los mayores valores observados en la ratio de PL presentados vs. PL publicados, siendo por ello el GP más efectivo en la publicación de leyes. La BL se integró por 5 congresistas, «transfugados» luego a PPK y FP. De sus 87 PL presentados, 23 fueron publicados, para un 26,4% de efectividad. Bancadas con similar membresía —y semejante capacidad de consenso en las votaciones— como AP y AR, presentan porcentajes de efectividades muy inferiores, con 12,3% y 9,5% respectivamente.

Las bancadas que superan el 20% de efectividad, con base en la ratio calculada, son: APRA, PPK y FP. La alianza APRA-PPK —durante el periodo parlamentario 2016-2019— explica tal efectividad, pues favoreció el poderío de ambas en el Congreso y consecuentemente, los avances de

sus agendas en el Pleno. Entre ambas controlaban varias Comisiones Ordinarias y la presidencia de la Mesa Directiva (aunque, durante la presidencia de Daniel Salaverry, se distanció de FP). La bancada PPK fue la oficialista durante la presidencia de Kuczynski y siguió siéndolo después de asumir Vizcarra el encargo presidencial de la República, lo que condiciona favorablemente su efectividad.

Las bancadas de izquierda FA y NP presentan, ambas, menos del 15% de PL publicados. Junto con AP y bancadas de reciente creación, como AR y Cambio 2021 (C21), son las asociaciones parlamentarias menos efectivas del periodo que se analiza. Esto puede deberse al peso específico de tales bancadas, asociado a su número de integrantes, y al hecho de oponerse en temas programáticos al fujimorismo (FP) y al oficialismo (PPK). Por estas razones, es probable que el consenso haya sido difícil de lograr en estas bancadas, afectando con ello la capacidad de avanzar en el flujo de tramitación legislativo previsto. También es probable que sus PL hayan encontrado resistencia de otras bancadas, por idéntica oposición programática y por cálculos políticos.

En todo caso, el exiguo porcentaje de efectividad normativa de dichas agrupaciones, ilustra con claridad las consecuencias para la gestión de la representación, de una legislatura dividida y con tendencias de escisión intra-bancadas. La agregación de intereses y la generación de consensos se constriñen sustancialmente, cuando alguna bancada extiende su disidencia hasta la polarización política y particularmente, cuando anatemiza con la fuerza mayoritaria en el Congreso.

Tabla 3. Efectividad legislativa por bancada, Congreso 2016-2019

Bancada	Ratio de PL publicados vs. PL presentados	
	Cifras	%
Bancada Liberal	23/87	26.4
APRA	43/168	25.5
Peruanos por el Cambio	36/172	20.9
Fuerza Popular	293/1448	20.2
Contigo	31/154	20.1
Alianza para el Progreso	70/38	18.0
Unidos por la República	21/154	13.6
Nuevo Perú	48/356	13.4
Acción Popular	42/431	12.3
Frente Amplio	36/315	11.4
Cambio 21	32/310	10.3
Acción Republicana	11/115	9.5

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

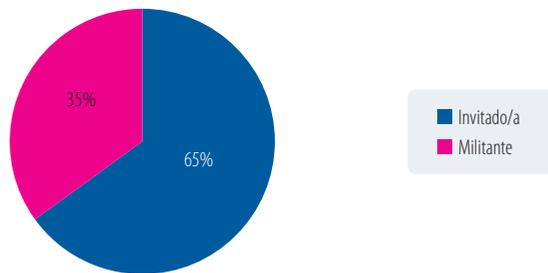
2.4 Análisis de la volatilidad y la eficiencia por congresista

Los legisladores son representantes de los intereses, posiciones sociales y políticas de sus representados, los votantes de quienes obtuvo la delegación de la soberanía popular y a quienes debe rendir cuentas de su eficiente o ineficiente gestión. Si bien el ejercicio de rendición de cuentas de los parlamentarios es bastante limitado en Perú, entre otras razones, por la inexistencia de mandatos consecutivos en las funciones de administración del poder, la representación no se anula completamente. Pues la producción legislativa que se ha mostrado hasta el momento, con sus barreras y deficiencias, evidencia cierta efectividad en la gestión de representación y agregación de intereses, en el desempeño de los parlamentarios.

Pueden analizarse no solo el cumplimiento de las funciones de representación y de gestión de la intereses de las bancadas, sino también del desempeño individual de cada congresista (ver gráficos 15 y 16). En tal sentido, a la fecha de su disolución, el Congreso sumaba 130 congresistas, de los cuales: 6 «accesitarios» incorporados por diversas razones (fallecimientos, destitución, etc.) y un 65% de «invitados» al momento de postular (que no militaban en el partido por el que ingresaron al Congreso).

Por otro lado, los datos que reflejan la volatilidad y la fragmentación de la representación del Congreso —con 13 bancadas, a la fecha de su disolución—, arrojan los siguientes cambios. La congresista Patricia Donayre fluctuó en dos ocasiones e integró un total de 3 bancadas (UPR-PPK-UPR, en ese orden), bajo el rótulo de No Agrupados (NA). El congresista Jorge Castro Bravo hizo algo semejante: fluctuó de Concertación Parlamentaria (CP) a una bancada de NA, para recalar finalmente en el partido Contigo (CP-NA-CON, en ese orden).

Gráfico 15. Militantes e invitados (%), Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Revisando la ratio de efectividad legislativa a nivel individual —PL publicados vs. PL presentados por congresista—, resultan siete los congresistas con 0% de efectividad en su gestión normativa, esto es: no promover un solo PL en todo el periodo que se analiza. Ellos son: Julio Rosas (inicialmente AP y luego AR), César Campos (FP), Humberto López (FP), José Palma (C21), Salvador Heresi (CON), Yeni Vilcatoma (FP) y Katia Gilvonio (NP). Sobre la congresista Gilvonio es necesario aclarar, que la misma fue accesitaria e integrada casi al final del periodo legislativo. En cambio, los congresistas con mayor ratio de efectividad legislativa son tres: Esther Saavedra (FP) con 66,7%, Armando Villanueva (AP) con 10,2% y Yonhy Lescano (AP) con 12,7%. La parlamentaria Saavedra logró publicar 4 de sus 6 proyectos presentados, y de los aquellos, 2 fueron agrupados en una misma ley, lo que siempre favorece el alcance de los votos requeridos en plenaria.

Los PL con objetivos, intereses y alcances comunes, pueden agruparse bajo un mismo y único dictamen de la Comisión encargada. Esto funciona

muchas veces como una estrategia beneficiosa para mitigar el engorroso proceso de publicación de los PL y su sobreproducción legislativa asociada. Por ejemplo, la congresista María Melgarejo (FP) promovió 4 PL como iniciativas agrupadas. De ellos, 2 PL fueron presentados con escaso tiempo de antelación a debate en plenario y ambos obtuvieron dictamen favorable (una estrategia con réditos decentes para su desempeño).

El gráfico 16, expone el total de PL presentados en el eje X y el porcentaje de proyectos publicados en el eje Y. Aquellos congresistas que se ubican en el extremo inferior derecho, promovieron muchas iniciativas que luego quedaron atascadas en el trámite, ya fuera por incapacidad o desinterés del delegado en sus avances. En el extremo superior izquierdo, en contraste, se ubican los congresistas que promovieron pocos PL pero con una alta efectividad de publicación. Sendos grupos podrían indicar dos tipos de estrategias que emplean los congresistas en sus gestiones legislativas. La primera, maximiza la promoción de PL —la cantidad—, pero sacrifica la eficiencia (y quizás la calidad). La segunda, maximiza la eficiencia a costa de la producción (escasa), lo cual mitiga la sobreproducción, pero economiza en la legislación de intereses públicos.

Gráfico 16. Tipo de estrategia legislativa por congresista, Congreso 2016-2017



Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

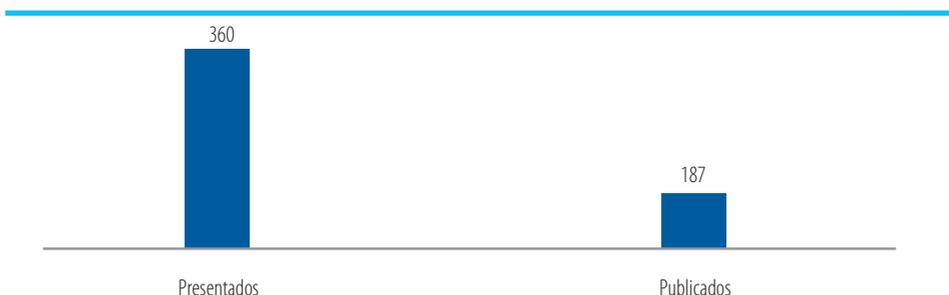
2.5 Relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo

Durante el periodo 2016-2019, las sazonadas tensiones entre el gabinete y la legislatura se agudizaron. El tono de confrontación se intensificó con la presidencia de Vizcarra (2018-), más que con la de Kuczynski (2016-2018). Una muestra de ello es el total de mociones de censura presentadas por el Legislativo antes de ser disuelto por Vizcarra, especialmente durante la presidencia de Daniel Salaverry en el Congreso (2018-2019). Salaverry ofreció mayor confrontación que sus antecesores Luz Salgado (2016-2017) y Luis Galarreta (2017-2018).

Sin embargo, es necesario matizar la percepción de obstruccionista que se endilga al Congreso. Pues, durante el periodo parlamentario que se analiza, el Ejecutivo ostenta un nivel de efectividad mucho mayor que el de cualquier bancada, lo que indica una alta ratio de receptividad de los legisladores para con los PL provenientes del gobierno. Por ejemplo, en el gráfico 17 se observa que, de los 360 PL promovidos por el Ejecutivo, 187 llegaron a ser publicados, es decir, un 34,1% del total de sus propuestas normativas. Si el obstruccionismo hubiera sido absoluto, se hubiese reflejado en un porcentaje tan mínimo, que pudiera pasar por nulo. Pero evidentemente, pese a la confrontación, sí existió colaboración entre los poderes del Estado; al menos, en ciertos asuntos de la agenda ejecutiva.

Ciertamente, muchas veces las ideas programáticas del Ejecutivo son resistidas por el Legislativo, quien con frecuencia recomienda mayor argumentación o revisión de sus PL y el auxilio de expertos. Con frecuencia, los especialistas recomiendan modificaciones sustanciales que resultan distantes de la propuesta ejecutiva original, lo cual posibilita el alcance de consensos en las votaciones en plenaria.

Gráfico 17. PL presentados vs. PL publicados-Ejecutivo, Congreso 2016-2017



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Lo anterior apunta a que la colaboración entre poderes —Congreso 2016-2019— es selectiva y los consensos, temáticos (como permisos de salida al exterior para el presidente de la República, por actividades concernientes a su cargo). De tal modo, el Así, la selectividad en la colaboración y la negociación temática, agilizan u obstaculizan los tiempos de tramitación de los PL, variando el promedio de días, según el tipo de iniciativa. Los PL que promueven la creación o modificación de leyes, demoran en promedio 166 días en ser publicados. Mientras, aquellos que promueven funciones especiales (celebraciones, permisos de ingreso al país, y otros) tardan sólo 43 días en promedio en ser publicados (ver tablas 4 y 5).

Esta relación se mantiene, al evaluarse la efectividad de publicación de las gestiones de Kuczynski y Vizcarra. Dado el escalamiento de tensiones del Congreso para con Vizcarra, es comprensible que su efectividad de PL publicados (39,3%) sea inferior a la de Kuczynski (64,9%). También la belicosidad explica la diferencia en los tiempos promedios, particularmente en los PL de creación o modificación de leyes o, aquellos que proponen normas para funciones especiales. Kuczynski, que puntúa con un 62% de efectividad, enfrentó menos obstáculos del Congreso para publicar sus propuestas normativas. Vizcarra, en contraste, solo logró un 33,3% de efectividad. No se observa gran disparidad con respecto a los PL para funciones especiales, una temática más protocolar que programática: Vizcarra logró aprobar el 70% de los mismos y Kuczynski el 72%.

Tabla 4. Efectividad legislativa-Ejecutivo Kuczynski, Congreso 2016-2019

	Legislación	Funciones especiales	Total
Presentados	134	43	177
Publicados	84	31	115
Efectividad	62.0%	72.0%	64.9%

Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

Tabla 5. Efectividad legislativa-Ejecutivo Vizcarra, Congreso 2016-2019

	Legislación	Funciones especiales	Total
Presentados	153	30	183
Publicados	51	21	72
Efectividad	33.3%	70.0%	39.3%

Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

En suma, el análisis presentado acerca de la producción y del trabajo del Congreso 2016-2019, muestra la sobreproducción legislativa y su impacto en el pobre desempeño de los legisladores. Durante ese tiempo, el Congreso promulgó más de mil leyes, incluyendo varias que colisionan con normativas precedentes. Justo porque reconoce sus problemas de sobreproducción legislativa y desorden legal, el Parlamento creó una Comisión Especial Multipartidaria (2017) para solucionarlos. Pero, evidente y lamentablemente, poco ha avanzado dicha Comisión.

Para frenar tamañas tendencias, es necesario generar incentivos para la moderación de la masa de producción legislativa. Es decir, es necesario postular un número de PL factible de debate en Comisiones y en el Pleno del Congreso. También es apremiante acotar los tiempos de debate (cercano a los 300 días en promedio, por PL), fuertemente vinculados a la afinidad temática de las agendas e intereses de la mayoría del Congreso con los del Ejecutivo. Resalta que, entre las comisiones menos efectivas en producción legislativa, algunas muestran menor carga de trabajo, como las Comisiones Ordinarias de la Mujer y de Trabajo. La falta de efectividad legislativa en la primera, pese a su sobre carga laboral, se explica —en parte— por el debate ideologizado en torno a temáticas de género, violencia contra la mujer, libertades sexuales, o temas políticos como la paridad en la postulación a cargos públicos.

También es preocupante la fragmentación en las bancadas, cuyas causas, aunque variadas, se originan en la crisis y debilidad del vigente sistema de partidos. Esta crisis se refleja en la volatilidad o fluctuación entre bancadas, y traduce las carencias de identidad partidaria y fidelidad ideológica. La volatilidad de las afiliaciones de los, fue incentivada por la derogada sentencia respectiva del Tribunal Constitucional en la materia, que establecía requisitos mínimos para solicitar la salida de los representantes de sus respectivas bancadas. Entre la prohibición de la movilidad parlamentaria y la liberalización absoluta, es necesario pensar un punto medio.

Estas recomendaciones beneficiarían la cohesión entre los GP, frenarían la sobreproducción legislativa y los tiempos promedios de producción legislativa, también amortiguarían la fluctuación entre bancadas y la volatilidad de las votaciones en el Pleno del Congreso. Entre otros beneficios, ello redundaría en la cohesión entre los GP y en mayores posibilidades de consenso normativo. Si bien las recomendaciones no sustraen del todo la conflictividad entre poderes de gobiernos divididos, sí fomenta la necesidad de negociación con tales incentivos y ordenamientos en su quehacer. Esto es: compeler a acuerdos y negociaciones que avanzarán las agendas de acción colectiva del Estado.

SEGUNDA PARTE.

PRODUCCIÓN

LEGISLATIVA.

ANÁLISIS DE

CUATRO CASOS



Después de haber abordado teóricamente las características y funciones del Congreso de la República 2016-2019 y de haberlas evaluado en los capítulos precedentes, esta segunda parte del libro se concentrará en la valoración detallada de cuatro casos. Son ejemplos relevantes por distintas razones, pero todos ilustran el relacionamiento Ejecutivo-Legislativo y el desempeño de cada. Este análisis presenta un marcado carácter cualitativo por su metodología, y es apoyado por métodos mixtos.

El primer caso (Caso I, capítulo 3) muestra una estrategia de éxito seguida por el poder Ejecutivo para avanzar en sus intereses. El análisis observa las pugnas entre el Legislativo y los Ejecutivos presididos por Kuczynski y Vizcarra, contenidas en la generación de la «Ley para la promoción de la alimentación saludable». Este PL se hizo conocido por la polémica que despertó sobre el etiquetado de los alimentos procesados, que oponía dos opciones gráficas de información y aviso al consumidor: octógonos y semáforos.

El impás se motivó por una disputa entre los poderes del Estado: el Legislativo favorecía a los semáforos, la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor, mientras el Ejecutivo optaba por los octógonos, la alternativa de la Comisión de Salud. Así, la alianza (FP-APRA) que fungía como fuerza mayoritaria en el Congreso fue podio de la ilustración mediante semáforos, mientras las demás bancadas insistían en los octógonos, empujadas por sendos gabinetes.

Los Ejecutivos presididos por Kuczynski y Vizcarra reflejaron intereses genuinos, pero acompañados de una belicosidad hacia el Congreso, que revelaba mejor su estrategia para empatizar con la ciudadanía y aumentar los índices de aprobación presidencial. La solución al impás, consistió en que el poder Ejecutivo esquivó al Legislativo con la publicación de un «Manual de Advertencias Publicitarias», sancionado mediante un Decreto Supremo. No fue un desenlace por consenso ni por negociación, sino una estrategia de elusión del Ejecutivo para adelantarse a la decisión del Congreso. Este último, por su parte, mantuvo una sistemática postura titubeante para con el sector privado, sujeta a factores coyunturales.

El segundo caso (Caso II, capítulo 4), ilustra cómo el Congreso 2016-2019 logró aprobar leyes, aún con la oposición del Ejecutivo, del sector privado, de la comunidad internacional y de la opinión pública. El caso refleja los disímiles mecanismos de control de funciones y autoridades, que emplearon las máximas instancias de representación política en el país. Y además, revela el impacto negativo de intereses privados y actores ajenos al Congreso —pero con peso sustancial sobre el mismo—, en el diseño de las políticas públicas. Para el caso, la pugna entre el Congreso y los gabinetes de Kuczynski y Vizcarra se desarrolló en el marco de discusión de la «Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano», coloquialmente rebautizada como Ley Mulder (apellido del congresista proponente, Mauricio Mulder, del APRA).

El debate plenario se centró en la legítima necesidad de regular los gastos del Estado peruano en publicidad; específicamente, los límites de desembolso como salvaguarda de libertades, derechos y e intereses de actores sociales (públicos y privados). Una parte del Congreso (APRA, FP), argumentaba que debería evitarse la discrecionalidad del Ejecutivo en dichos gastos —para no arriesgar la independencia de la información, ni favorecer la cooptación de los medios de comunicación, por posible dependencia financiera de tales ingresos—. De otra parte, el Ejecutivo demostraba su necesidad de emitir información sobre su gestión a la ciudadanía.

La solución que zanjó la pugna (un fallo del Tribunal Constitucional), tampoco provino —en este segundo caso de análisis— de la conformación de acuerdos o de negociaciones. Si bien tal resolución concluyó el conflicto, sustrajo de la palestra el debate del grave asunto del uso del erario público en la publicidad estatal. No obstante, esta resolución muestra una capacidad de reacción del gabinete distinta a la del caso anterior: la iniciativa legislativa como estrategia de castigo y control político en la confrontación Ejecutivo-Legislativo.

El tercer caso (Caso III, capítulo 5) expone un exitoso desempeño colaborativo entre ambos poderes. Es decir que, a diferencia de los casos I y II, cuyos desenlaces fueron unilaterales, este tercero muestra una solución bilateral a los conflictos Ejecutivo-Legislativo. Otra particularidad, es que el consenso se alcanzó en una materia que suscitaba posturas ideológicas antónimas y consecuentemente, la defensa en plenario de agendas programáticas divergentes. La polémica concurrió en torno a la «Ley que modifica la Ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional». Entre otros, dicha Ley incluye contenidos de género, paridad y alternancia en cargos administrativos y políticos, cuestiones controversiales para algunos sectores de la sociedad representados en el Legislativo.

La discusión no era precisamente novedosa ni tampoco baladí. Instruía sobre la necesidad de soliviantar carencias —históricamente acumuladas— de representación de intereses de género en las agendas del Ejecutivo y del Legislativo. Es decir, se discutía la necesidad de una mayor inclusión de la mujer como sujeto de derechos en los asuntos parlamentarios, gubernativos y de la sociedad civil. La disputa concluyó satisfactoriamente y mediante acuerdo entre los poderes del Estado, por la capacidad que mostraron algunas congresistas de suspender su oposición política para lograr acuerdos plenarios en temas álgidos. El avance fue posible, asimismo, por un contexto saturado de motivaciones reformistas en varios paradigmas (de pensiones, política y judicial, etc.). El acuerdo se saldó, incluso, con el simbólico abrazo entre cuatro parlamentarias de bancadas en oposición programática (Luz Salgado y Alejandra Aramayo de FP, Marisa Glave de NP y Mercedes Araoz), cuyas semblanzas evocan feroces duelos por sus posturas ideológicas personales o partidistas.

Finalmente, el quinto caso (Caso IV, capítulo 6) grafica la función de fiscalización del poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo. También muestra los excesos de tal fiscalización, que llevaron al Ejecutivo a calificarse de obstruccionista al Legislativo; siendo que este último cuenta entre sus legítimas prerrogativas, con la autoridad de pedir a funcionarios del Estado información, o hacer que rindan cuentas, o interpelarlos, o negarles su confianza, forzándoles incluso a la renuncia.

En contraste con los casos anteriores, los temas de fondo no fueron precisamente los que articularon y movilizaron la pugna entre los poderes del Estado, sino la existencia de factores coyunturales o ajenos a las agendas de política pública. Aunque la polémica ocurrió en el marco de un PL para perfeccionar la educación

universitaria, y si bien, la oposición legislativa concentró su hostilidad en la institución del Ministerio de Educación, lo relevante del caso es el atropello de los mecanismos de control político de que goza el Parlamento, por un uso arbitrario de los mismos.

La parcialidad observada en el empleo de dichos mecanismos no se observa, necesariamente, en los aspectos técnicos de tramitación de los instrumentos de control entre poderes del Estado. Se percibe, más bien, en el conflicto (por solapamiento) entre intereses personales y públicos, subyacente en las justificaciones para el uso de los fueros congresales. Así, el caso alecciona en las estrategias que emplean ciertos representantes para maximizar sus beneficios particulares, en detrimento del bien público que juran representar. Informa sobre las afecciones que ello confiere al desempeño del Congreso como institución, sobre la deslegitimación en que se infunde a la representación parlamentaria por la explotación de facultades constitucionales y, asimismo, sobre la importancia de preservar e incluso de perfeccionar, los respectivos mecanismos de fiscalización y moderación de los dominios y autoridades republicanas.

En las próximas páginas se detallan los cuatro casos, brevemente esbozados en esta presentación que abre la segunda parte del libro.

CAPÍTULO 3.

LEY DE PROMOCIÓN DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE (CASO I)

El análisis del primer caso, muestra las estrategias empleadas por los Ejecutivos de Kuczynski y Vizcarra para avanzar en sus agendas. Ambos reflejaron motivaciones legítimas, pero acompañaron sus desempeños de una agresividad importante hacia el Congreso, lo que sobrevino en la politización del PL. Tal politización hace parte de la esencia dividida de sendos gobiernos y su inherente encono Legislativo-Ejecutivo. En la contienda, ello significó diálogos infructuosos, punzantes observaciones del Ejecutivo al Legislativo, y la dilatación de las votaciones en las Comisiones y el Pleno. El Congreso mostró siempre una postura titubeante y sujeta a factores coyunturales. El desenlace, con victoria para el Ejecutivo, no se logró por consenso ni por negociación, sino por una estrategia elusiva del Ejecutivo para sortear la decisión del Congreso.

3.1 Iniciativa postergada

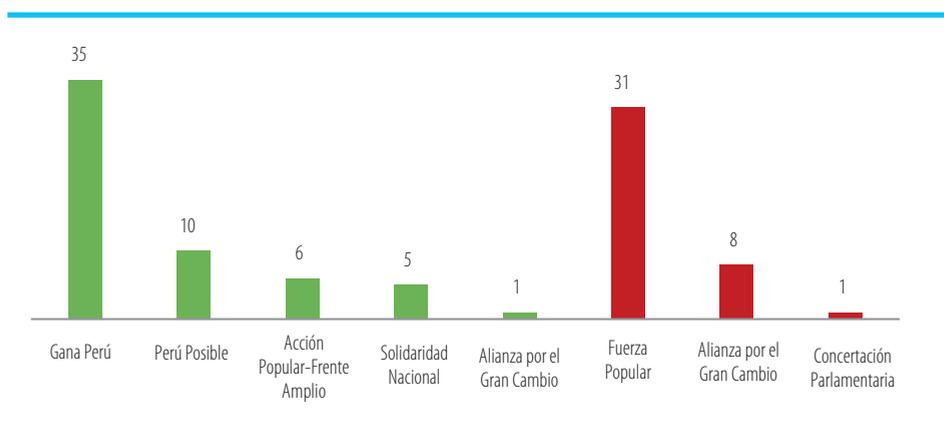
En mayo del año 2013, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), el diario «El Peruano»⁵ publicó la Ley N.º 30021 o «Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes»,⁶ (en lo

⁵ Diario Oficial «El Peruano», Normas Legales-494937 (17/05/2013), en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30021.pdf>, (última consulta: 18/07/2019).

⁶ «Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 30021)», en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/fdb338f7d89b63b805257b8f004fb0f2/\\$FILE/AV0077402052013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/fdb338f7d89b63b805257b8f004fb0f2/$FILE/AV0077402052013.pdf), (última consulta: 18/07/2019).

adelante, Ley de Alimentación Saludable). Dicha Ley se nutrió de tres PL —uno propuesto por la bancada GP y dos por Solidaridad Nacional (SN)— y fue aprobada por mayoría de votos en plenaria: 57 a favor, 40 en contra y 3 abstenciones. La mayor parte de los votos favorables provino de GP (35), pero igualmente contó con el apoyo de PP (10), SN (5), AP-FA (6) y AGC (1). Los votos en contra fueron de FP (31), AGC (8) y CP (1).⁷ El gráfico 18 muestra el comportamiento de las votaciones por bancada.

Gráfico 18. Votación Ley de Alimentación Saludable por bancada, Congreso 2016-2019*



Nota: el color verde refleja los votos a favor de la Ley y el rojo, los votos en contra.

Fuente: Congreso de la República, 2019. Elaboración: Parlamento Abierto.

La Ley de Alimentación Saludable, señala que su objetivo es:

«[L]a promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública, al crecimiento y al desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas.»

⁷ Congreso de la República del Perú. Votación disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/fdb338f7d89b63b805257b8f004fb0f2/\\$FILE/AV0077402052013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/fdb338f7d89b63b805257b8f004fb0f2/$FILE/AV0077402052013.pdf). (Última consulta: 18/07/2019).

Respecto a la información que debe brindarse a los consumidores, dicha Ley precisa que:

«En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible, las siguientes grasas, según el caso: “Alto en (sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”; “Contiene grasas trans: Evitar su consumo”. Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.»

De tal manera, la Ley de Alimentación Saludable⁸ estipulaba la obligatoriedad de un formato para informar a la ciudadanía sobre el contenido de los alimentos procesados y su contenido de grasas trans o saturadas, azúcar y sodio. El objetivo era mejorar la alimentación de la ciudadanía y sus efectos en la salud pública, pero la reglamentación de esta Ley no se concretó durante el gobierno de Humala. Como muestra el anterior gráfico 18, la división del voto en el Congreso imposibilitó que esta Ley alcanzase consenso plenario o apoyo del sector privado.

Si bien, diversos puntos de dicha legislación no eran particularmente controversiales —por ejemplo, el impulso a la educación nutricional y a la actividad física—, la regulación de la publicidad y del sistema de advertencias sobre el contenido de los productos sí advertía intereses contrapuestos. Las voces en contra provinieron, principalmente, de representantes del sector empresarial y en menor medida, de los políticos. Las críticas giraron en torno a tres temas: un posible daño a las libertades de elección, empresa y prensa; perjuicios económicos; e informalidad.

Sobre las libertades, Luis Galarreta (entonces congresista de AGC) dijo que la regulación ponía en riesgo la independencia de los medios de comunicación;⁹ Raúl Rachitoff, en ese momento presidente de la Asociación Peruana de Agencias de Publicidad, sostuvo que la norma negaba al consumidor la posibilidad de elegir libremente;⁹ el otrora director de la

⁸ Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

⁹ Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

Sociedad Nacional de Industrias, Alex Daly, también sopesó un posible perjuicio a la libertad para publicitar en medios de comunicación;¹⁰ Eduardo Ferreyros, de la Sociedad de Comercio Exterior, arguyó que la propuesta trasgredía la libertad de elección y de libre empresa, además de otorgar al Estado la posibilidad de definir «lo correcto».¹¹

Respecto al aspecto económico, el citado congresista Galarreta indicó que dicha Ley supone pérdidas en los ingresos de comerciales privados.¹² Rachitoff, consideró que se afectaría la transmisión del Mundial Brasil 2014, pues algunas empresas auspiciadoras vendían alimentos que podían considerarse como no saludables.¹³ Andrés Choy, de la Asociación de Bodegueros del Perú, dijo que a su gremio le preocupaba un posible impacto negativo sobre los más de 100 mil establecimientos de venta minorista (Villarán 2013).¹⁴ Luis Salazar, quien presidía la Sociedad Nacional de Industrias, tildó de técnicamente inviable la prohibición de vender alimentos envasados en los colegios, así como la potencial exposición de los escolares al consumo de productos informales que pudieran enfermarlos (García 2013).¹⁵ Daly, se sumó al temor del consumo de alimentos no regulados en los colegios.

A estas voces en contra se incorporaron las de personalidades públicas como: el expresidente de la República Alan García (2006-2011), ya fallecido; el arzobispo de Lima Juan Luis Cipriani; el congresista de AGC, Juan Carlos Eguren; Rodolfo León, de la Sociedad Nacional de Anunciantes; Alfredo Ferrero, de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión; y Jorge Baca-Álvarez, director ejecutivo de esta última sociedad (García 2013).¹⁶

También hubo comunicados oficiales de la Sociedad Nacional de Industrias y de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú). La primera aseveró que la Ley de la Ley de Alimentación Saludable, atentaba contra

¹⁰ Fuente: Publimetro, en: «<https://publimetro.pe/actualidad/sigue-debate-ley-contra-comida-chatarra-13525-noticia/>» (última consulta: 17/07/2019).

¹¹ Villarán, Alonso (2013), en: «Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico). Perú 21, <https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>. (última consulta: 17/07/2019).

¹² Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

¹³ Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

¹⁴ Villarán, Alonso (2013), en: «En Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico). Perú 21, <https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

¹⁵ García, E. (2013), en: Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico).

¹⁶ García, Emilio (2013) y Villarán, Alonso (2013). En Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico).

las pequeñas y medianas empresas del país que exportan productos que limita la norma. ComexPerú sostuvo que la regulación generaba costos al Estado, no contemplados por los congresistas y que la publicidad ya era controlada por el Código de Defensa del Consumidor.¹⁷

Se escucharon también opiniones a favor del PL, provenientes del sector público y de la sociedad civil. Entre ellas, Jaime Delgado, entonces congresista de GP y uno de los principales defensores de la norma, afirmó su utilidad para combatir la obesidad y para regular la publicidad, no para prohibirla. Crisólogo Cáceres, presidente de la Asociación Peruana de Consumidores, destacó que la norma fomentaría una mejor alimentación en los niños.¹⁸ Óscar Roy, quien fuera decano del Colegio de Nutricionistas del Perú, se mostró a favor de establecer parámetros para regular los mensajes publicitarios.¹⁹

Margaret Chan, entonces directora general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), indicó que la norma era un paso necesario para prevenir y enfrentar enfermedades no transmisibles. El PCM, Juan Jiménez, manifestó que la misma contribuiría en la mejora de la salud ciudadana y que no impedía el desarrollo de la industria alimentaria ni transgredía derechos. Análoga postura mostró la entonces ministra de Salud, Midori de Habich, quien consideró que la regulación serviría para prevenir enfermedades no transmisibles o crónicas, informar al consumidor sobre los productos alimenticios y descartó, además, que la Ley prohibiese la venta o la producción (García 2013).²⁰

El otrora presidente del Perú, Ollanta Humala (2011-2016), se manifestó a favor de la cuestionada Ley. Afirmó que la norma no atentaba contra la libertad sino que promovía una cultura sana; pidió el apoyo de los gobiernos regionales, municipalidades y autoridades en general a la Ley; celebró sus límites al abuso sobre los niños, para compulsarles a compras desinformadas (García 2013).²¹ Mas, pesar de estas declaraciones, nunca se

¹⁷ Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/sectores-empresariales-rechazan-ley-comida-chatarra-104930>» (última consulta: 17/07/2019).

¹⁸ Fuente: Perú 21, en: «<https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>» (última consulta: 17/07/2019).

¹⁹ Fuente: Publimetro, en: «<https://publimetro.pe/actualidad/sigue-debate-ley-contra-comida-chatarra-13525-noticia/>» (última consulta: 17/07/2019).

²⁰ García, Emilio (2013). En Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico).

²¹ García, Emilio (2013). En Schwalb y Sanborn, 2013 (Universidad del Pacífico).

elaboró la reglamentación de dicha Ley. El Ejecutivo no logró un consenso entre los actores y sectores involucrados, muchos de los cuales mostraron un claro escepticismo. Postergar la reglamentación, pareció el escenario menos costoso para el partido en el poder.

3.2 Reglamentación de la Ley de Alimentación Saludable. Nuevos problemas

En los años subsiguientes al 2013, hubo intentos infructuosos del gobierno de Humala por reglamentar la Ley de Alimentación Saludable.²² Mas, no sería hasta el año 2017 que se lograra reglamentar la norma durante el gabinete de PPK, presidido por Kuczynski. La reglamentación llegó tras el escándalo conocido como «Pura Vida»,²³ por el que los medios masivos de comunicación y la opinión pública pusieron el foco sobre el tema de la alimentación saludable.

El reglamento de la Ley de Alimentación Saludable se publicó el 17 de junio del año 2017,²⁴ pocas semanas después de hacerse pública una noticia que conmovió a muchos en el país: tres marcas de leche evaporada, mentían sobre el contenido de sus productos (publicitándolos como leche de vaca). La noticia tuvo una amplia cobertura mediática y suscitó enorme interés en la opinión pública. Durante este pico de atención, el Ejecutivo aprovechó y presentó una versión oficial de reglamentación de dicha Ley.

¿Qué motivó al Ejecutivo a hacer esta maniobra? El escándalo «Pura Vida» pudo llevar al gobierno a pensar que, si tomaba cartas en el asunto, obtendría réditos políticos; en particular, favorables para la aprobación presidencial. La relevancia de lo ocurrido produjo un fuerte clamor por medidas informativas, lo cual pudo pesar en la decisión del gobierno de

²² RPP Noticias en: Abu-Sabbah, Sara (27/06/17). «Reglamento de la Ley de alimentación saludable, ¿bueno o malo?», en: «<https://vital.rpp.pe/expertos/reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-bueno-o-malo-noticia-1060445>», (última consulta: 17/12/2019). Útero, pe en: Caballero, Víctor (08/10/17). «Especial: El Congreso y las industrias podrían tumbarse la #LeySaludable en estos días», en: «<http://utero.pe/2017/11/08/especial-el-congreso-y-las-industrias-podrian-tumbarse-la-leysaludable-en-estos-dias/>». (última consulta: 17/12/2019). Revisar: Decreto Supremo 007-2015-SA y Decreto Supremo 027-2016-SA.

²³ Fuentes: Semana Económica. «INDECOPI confirma sanción a Gloria Nestlé», en: «<http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/consumo-masivo/328967-caso-pura-vida-indecopi-confirma-sancion-a-gloria-y-nestle/>; y Diario Gestión «INDECOPI confirma sanción y reduce multa a Gloria Nestlé», en: <https://gestion.pe/economia/empresas/caso-pura-vida-indecopi-confirma-sancion-reduce-multa-gloria-nestle-249192>; y <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40164971>.

²⁴ Decreto Supremo 017-2017-SA, en: «<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30021-decreto-supremo-n-017-2017-sa-1534348-4/>» (última consulta: 17/12/2019).

Kuczynski. Además, la oportunidad propiciaba al gabinete la posibilidad de distanciarse de las posturas del Congreso, quien no veía con buenos ojos la reglamentación.²⁵ Quienes —en el año 2013— fueron defensores de la propuesta, se quejaron ahora —4 años después— de la «flexibilización de los parámetros para catalogar los alimentos».²⁶ Desde el sector privado, las críticas redundaron en la validez técnica,²⁷ pero el Ejecutivo no flaqueó y sostuvo su decisión.

En plena ebullición, la pugna entre el gobierno de Kuczynski y el Congreso de la República —liderado por la amplia mayoría del partido fujimorista, FP—, la estrecha victoria del gobierno en las elecciones generales del año 2016 derivó en una colaboración legislativa marginal y en frecuentes convocatorias del Parlamento a los ministros del gabinete. No faltó el lenguaje agresivo entre autoridades del oficialismo y parlamentarios de los diversos partidos de oposición.²⁸

3.3 Congreso vs. Ejecutivo: semáforos u octógonos es la cuestión

Con la formalización del referido reglamento, el foco de la atención reposó en cómo se materializarían los avisos sobre los contenidos de los alimentos procesados. La norma recién publicada planteaba al ministerio de Salud la obligación de elaborar un «Manual de Advertencias Publicitarias» (el Manual, en lo adelante), que dictaría el formato de los avisos informativos. Este fue el punto central del debate —entre actores públicos y privados,

²⁵ La oposición de la bancada FP se evidencia en las declaraciones de su congresista Juan Carlos Gónzales, entonces titular de la «Comisión de Defensa del Consumidor», quien afirmó que la norma vulneraba los derechos de los consumidores y no salvaguardaba la salud de la ciudadanía. RPP Noticias (27/06/17) en: «*Congresista Gonzales criticó el reglamento de la Ley de alimentación saludable*», en: «<https://rpp.pe/politica/congreso/presidente-de-comision-de-defensa-del-consumidor-critico-la-ley-de-alimentacion-saludable-noticia-1058454>» (última consulta: 17/12/2019).

²⁶ Para más, revisar: <https://vital.rpp.pe/salud/que-dice-el-reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-noticia-1058758>; <https://vital.rpp.pe/expertos/reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-bueno-o-malo-noticia-1060445>; <https://redaccion.lamula.pe/2017/06/23/reglamento-de-alimentacion-es-mas-permisivo-y-podria-incluir-alimentos-que-no-son-saludables/danielavila/>; y <https://redaccion.lamula.pe/2017/06/17/confirmado-nuevo-reglamento-fija-limites-menos-estrictos-para-comida-chatarra-y-desata-polemica/acastro/>.

²⁷ Para más, revisar: <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/231433-gobierno-aprobo-el-reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable/>; <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/231277-minsa-reglamento-de-ley-de-alimentacion-saludable-sera-publicado-esta-semana/>; <https://gestion.pe/economia/alejandro-daly-reglamento-alimentacion-saludable-saldra-necesaria-base-cientifica-137340>; y <https://gestion.pe/economia/gremios-empresariales-oponen-publicacion-reglamento-ley-alimentacion-saludable-136984>.

²⁸ Según datos de Parlamento Abierto, para fines de julio del año 2017, el Ejecutivo había propuesto 115 iniciativas legislativas. De estas, 51 se habían convertido en Ley (44.3%), cifra superior a la de las bancadas. Sin embargo, el Ejecutivo encontró oposición en la consecución de iniciativas-bandera como: la duplicación del plazo de prescripción en los delitos contra la administración pública (467), el fomento de la inserción de jóvenes en el mercado laboral (1104), la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas (1315) y la restitución de un sistema bicameral (1325). Además, hacia el final de ese mes, cuatro ministros (Jaime Saavedra, Martín Vizcarra, Carlos Basombrío y Alfredo Thorne) habían ido al pleno del Congreso a explicar diversos temas.

así como de la sociedad civil—, inmerso —por demás— en la dinámica de conflictividad de un gobierno dividido.

Siguiendo lo estipulado por su respectiva Ley, el gobierno inició la elaboración del Manual y publicó, en agosto del año 2017,²⁹ una versión preliminar para socializar la propuesta entre los interesados. Los sectores industriales y comerciales se alarmaron con la estipulación normativa del sistema de octógonos (ver gráfico 19) como recurso de información a los consumidores, pues era su alternativa menos preferida. Disconformes, plantearon el uso de semáforos o etiquetado de colores (ver gráfico 20) establecido en las «Guías Diarias Alimenticias» (GDA) y en los «Valores Diarios Recomendados» (VDR), adoptados con éxito por varios países.

Gráfico 19. Ejemplo Guía Diaria Alimenticia (GDA)³⁰

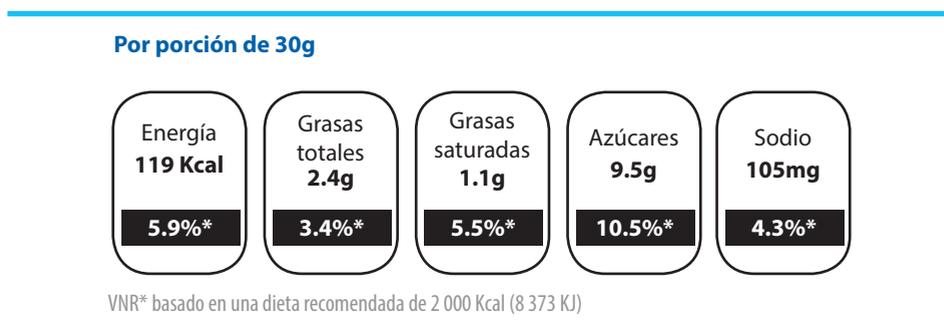


Gráfico 20. Ejemplo sistema de octógonos³¹



²⁹ Documento disponible en: https://es.scribd.com/document/356729424/Manual-de-Advertencias-Publicitarias#download&from_embed.

³⁰ Tomado de: <https://nutractiva.com/2017/10/24/gda-o-advertencias-publicitarias-explicado-en-detalle/>.

³¹ Tomado de: <http://pagina3.pe/desde-hoy-entra-en-vigencia-el-etiquetado-octogonal/>.

Alejandro Daly, representante de la Sociedad Nacional de Industrias, apoyó la alternativa de las GDA para informar al consumidor sobre calorías, grasas, sodio o azúcar del producto, precisando cantidades y porcentajes de los mismos en una dieta recomendable.³² Mientras, en un comunicado, ComexPerú, sostuvo que no existía evidencia técnico-científica para sustentar la efectividad de las alertas por octógonos, y argumentó lo siguiente:

«Así, lejos de establecer criterios que apunten a dar información nutricional relevante sobre los productos que el consumidor incluye en su dieta, el MAP [Manual de Advertencias Publicitarias] opta por un esquema de “alertas” del tipo “alto en sodio/azúcar/grasas saturadas”, que dejan a la imaginación o, en todo caso, a criterio del consumidor, la elección de compra. Esto se aleja de las recomendaciones establecidas en el *Codex Alimentarius* —iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)— y se opone abiertamente al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la medida que no cuenta con evidencia técnico-científica que la sustente. ¿Acaso esta alerta le dirá al consumidor por qué dicho producto no es saludable o en qué medida es mejor o peor que otro? Los criterios técnicos del MAP no solo resultan arbitrarios, sino que serían ineficientes para lograr el objetivo de asegurar una alimentación saludable, estrechamente relacionado con las políticas integrales de educación en la materia.»³³

La alternativa de los octógonos a que compelió el Manual, fue defendida desde distintos frentes. La entonces ministra de Salud, Patricia García, indicó que esa alternativa tomaba en cuenta las recomendaciones de la Organización Panamericana de Salud (OPS) y que su efectividad había sido probada en Chile. Asimismo, un grupo de científicos e investigadores de diversos países, especializados en nutrición, obesidad y salud pública, destacaron la efectividad de los octógonos.³⁴ Raúl González, representante en el Perú de la OPS y de la OMS, aseguró que el

³² Diario Gestión, 2017: <https://gestion.pe/economia/alejandra-daly-reglamento-alimentacion-saludable-saldranecesaria-base-cientifica-137340>. Consultado: 17/07/2019.

³³ Disponible en: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/manual-de-advertencias-publicitarias-cero-en-eficiencia>. Consultado: 17/07/2019.

³⁴ Comunicado disponible en: https://es.scribd.com/document/363773184/Peru-cientificos-Intl-Apoyan-Ley-30021-y-Etiquetado-Frt-spanish#from_embed.

sistema octogonal era, además de eficaz para informar, muy sencillo de entender.³⁵

En el Congreso opuso férrea resistencia a la opción del gabinete. Para fines de junio del año 2017 —mes en que se aprobó el citado reglamento—, el Parlamento había promovido tres PL para modificar la Ley de Alimentación Saludable liderada por el Ejecutivo.³⁶ A fines del año 2018 eran a seis las alternativas; versaban, fundamentalmente, sobre el formato de aviso al consumidor, pero no mostraban apoyos explícitos al uso de los octógonos (ver tabla 6).

Los seis proyectos fueron acumulados³⁷ y aprobados por las Comisiones Ordinarias de Defensa del Consumidor y de Salud,³⁸ que decidieron reemplazar el sistema octogonal por el semáforo nutricional, por iniciativa del entonces parlamentario de FP, Daniel Salaverry, para el PL N.º 1519 (ver gráfico 21). Esta nueva alternativa ofrecía un punto medio en la controversia sobre señalética: avisando cuando el producto es alto en alguno de los compuestos antes mencionados y refiriendo los porcentajes regulados por la GDA y los valores VDR mediante un sistema de colores (verde para los alimentos con baja cantidad de grasas, sodio o azúcar; amarillo para una cantidad media; verde para aquellos con porcentajes bajos).

³⁵ Agencia Peruana de Noticias, 2018: <https://andina.pe/agencia/noticia-ops-aporta-evidencia-cientifica-a-favor-del-etiquetado-octogonal-alimentos-702812.aspx>. Consultado: 17/07/2019. Diario Gestión: <https://gestion.pe/economia/oms-cuestiona-propuesta-etiquetado-sociedad-nacional-industrias-137727>. Consultado: 17/07/2019.

³⁶ Estos eran los PL N.º: 865, 1519 y 1589. El proyecto N.º 914, que también trataba el tema, fue retirado por su autor meses antes de la reglamentación de la Ley N.º 30021.

³⁷ Es costumbre que las Comisiones agrupen los PL por temáticas, para emitir un mismo dictamen. Si el dictamen es aprobado —por unanimidad o mayoría—, se agenda su discusión y su votación en el Pleno.

³⁸ La Comisión de Defensa del Consumidor aprobó el dictamen con los votos de: Modesto Figueroa (FP), Esther Saavedra (FP), Freddy Sarmiento (FP), Carlos Domínguez (FP), Miguel Elías (FP), Miguel Torres (FP), Guillermo Bocángel (FP), Miguel Castro (FP), Úrsula Letona (FP) y Javier Velásquez Quesquén (APRA). En contra votaron: María Elena Foronda (FA), Gloria Montenegro (APP) y Yonhy Lescano (AP). La Comisión de Salud aprobó el dictamen de forma unánime, con los votos de: Esther Saavedra (FP), Leyla Chihuán (FP), Hernando Cevallos (FA), Alberto Oliva (PPK), Janet Sánchez (PPK), Luis López (FP), César Vásquez (APP), Miguel Castro (FP), Joaquín Dipas (FP) y Eloy Narváez (APP).

Tabla 6. PL para modificar Ley de Alimentación Saludable, Congreso 2016-2019

PL	Bancada	Congresista	Sumilla	Probabilidad de ser ley ³⁹
865	PPK	Salvador Heresi	Propone modificar la Ley 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.	28%
914	PPK	Carlos Bruce	Propone establecer de manera obligatoria el etiquetado de información nutricional para la industria alimentaria	Iniciativa retirada
1519	FP	Daniel Salaverry	Propone incorporar la semaforización del etiquetado en productos industriales para el consumo humano.	29%
1589	AP	Yonhy Lescano	Propone modificar el Reglamento de Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes	25%
1700	FA	Edyson Morales	Propone ley que regula la comercialización, promoción y publicidad de alimentos con alto contenido de grasas saturadas	25%
1959	PPK	Ana María Choquehuanca	Garantizar la información nutricional en alimentos con alto contenido de grasa saturada, azúcares y sodio, el funcionamiento del mercado, y la promoción de productos de calidad.	70%
2036	APP	Edwin Donayre	Propone modificar Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, que establece los parámetros sobre el contenido de azúcar, sodio, grasa saturada.	57%

*Nota: PL retirado por su autor.

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

³⁹ Probabilidad calculada a partir del modelo estadístico producido por «Parlamento Abierto», construido sobre la base de datos relacionados con el quehacer parlamentario, como: efectividad del congresista proponente, bancada de pertenencia, cantidad de Comisiones, tiempo hasta la obtención del dictamen, tema, etc. La probabilidad de la mayoría de iniciativas, oscilaba entre el 25% y el 30%. Los proyectos N.0 1959 y N.0 2036 tenían probabilidades más altas, porque fueron propuestos pocos días antes de aprobarse el dictamen que los agrupara con el resto de iniciativas legislativas. El modelo estadístico es sensible a esta diferencia: a menos días entre la proposición y el dictamen, más chances de que un PL en debate llegue a ser Ley.

Gráfico 21. Ejemplo sistema de semáforos⁴⁰

una porción de XXX gramos contiene



% del máximo diario recomendado sobre la base de 2000 kilocalorías

E V I T A R S U C O N S U M O E X C E S I V O

La alternativa de los semáforos no fue bien recibida por los defensores de los octógonos. El Estado y sociedad civil nuevamente reprocharon la modificación aprobada en el Legislativo. A pesar de que el sector privado reiteró que la mejor opción eran las GDA y los VDR,⁴¹ refirió conformidad con la alternativa, más cercana a los intereses del sector industrial y comercial. Y así fue como el Manual del Ejecutivo quedó a la espera de lo que ocurriría en el Congreso. El dictamen favorable a la Comisión de Salud, llegó el 31 de enero del año 2018 y posterior al de Defensa del Consumidor, del 17 de noviembre del año 2017. El calendar de su discusión (la aprobación de las modificaciones a la Ley de Alimentación Saludable) se fechó para el 28 de febrero del año 2018, pero no aconteció en el Pleno del Congreso —como es regular— sino en la Comisión Permanente, porque el Pleno estaba en receso. Este es una señal del interés del Parlamento en confirmar el reemplazo de los octógonos por el sistema del semáforo nutricional.

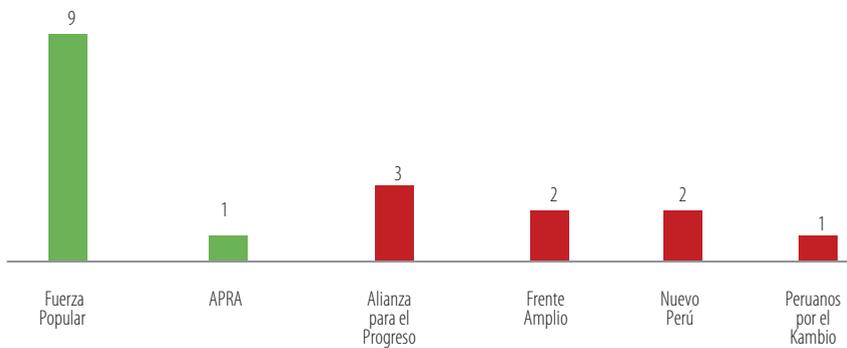
La aprobación de los cambios s la Ley N.^o 30021 —semáforo por octógonos— contó con los votos favorables de FP y APRA, representados

⁴⁰ Tomado de: <https://diariocorreo.pe/peru/por-que-los-cientificos-rechazan-que-el-congreso-modifique-la-ley-de-alimentacion-saludable-819310/>.

⁴¹ Por ejemplo, Alex Daly, de la Sociedad Nacional de Industrias, explicó que el mecanismo de las Guías Diarias de Alimentación es el usado en diversos países desarrollados y que este cumplía con informar cabalmente a los consumidores sobre el contenido de los productos. Daly también cuestionó en base a qué criterios se establecerían los colores del semáforo (Fuente: Diario Gestión, <https://gestion.pe/economia/sni-opone-semaforo-nutricional-etiquetas-plantea-gda-consiste-137267-noticia/>). Por su parte, ComexPerú consideró que el sistema de semáforos no es el óptimo, aunque sí preferible al de los octógonos (Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/alimentacion-saludable-una-mejor-alternativa>).

por los congresistas Mario Mantilla, Percy Alcalá, Rolando Reátegui, Daniel Salaverry, Freddy Sarmiento, Liliana Takayama, Tamar Arimborgo, Guillermo Martorell, Miguel Torres, Paloma Noceda y Javier Velásquez Quesquén. Las demás bancadas votaron en contra: APP, con los votos de Richard Acuña, Gloria Montengro y Marisol Espinoza; PPK, con el voto de Salvador Heresi; FA, por Marco Arana y María Elena Foronda; y NP, representado por Alberto Quintanilla y Marisa Glave.

Gráfico 22. Votación para modificar Ley de Alimentación Saludable por bancada, Congreso 2016-2019*



*Nota: el color rojo indica los votos a favor y el color verde los votos en contra.

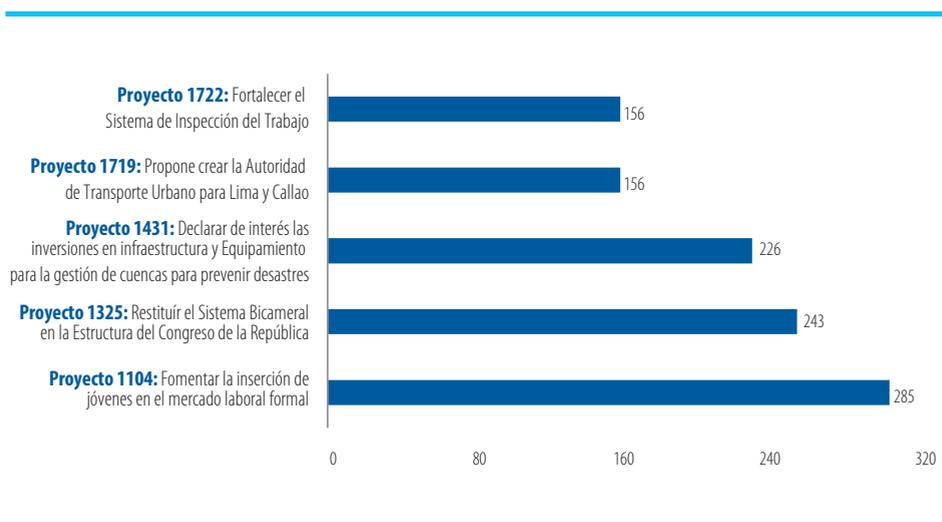
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Parlamento Abierto.

Así, a diferencia de lo ocurrido en el año 2017, al aprobar la Ley de Alimentación Saludable, la correlación de fuerzas al interior del Parlamento desfavoreció la postura del Ejecutivo. Si en el año 2013, la mayoría del Congreso —liderada por el Partido Nacionalista (PN)— se opuso al sector privado, cuatro años más tarde —y liderada por FP—contraponía su voto a la iniciativa del Ejecutivo, acercándose bastante a la del empresariado. De modo que las diatribas ya no se suscitaban entre el congreso y dichos actores del empresariado, sino que nuevamente retomaba su curso con el gobierno dividido. Por ello, a pesar de que el gobierno de Vizcarra contaba con una alta tasa de proyectos convertidos en ley,⁴² sus iniciativas

⁴² Para fines de julio del año 2017, el Ejecutivo había propuesto 115 iniciativas, de las cuales, 51 (44.3%) se habían convertido en Ley. Fuente: Parlamento Abierto.

legislativas abanderadas de su mandato tardaron en convertirse en Ley. A la vez, el Parlamento mantenía una férrea fiscalización a los ministros, empleando convocatorias a Comisiones, interpelaciones e incluso vacancias.

Gráfico 23. Tiempo (días) PL propuestos y no publicados- Ejecutivo, Congreso 2016-2017



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

3.4 Estancamiento de la Ley de Alimentación Saludable

La aprobación del sistema de semáforos, ocurrió pocas semanas antes de la renuncia del presidente Kuczynski a su máximo cargo ejecutivo, el 21 de marzo de 2018, tras una serie de informaciones que lo vinculaban con la empresa brasilera Odebrecht. Su decaída popularidad y su enfrentamiento con la fuerza mayoritaria del Congreso, resquebrajaron su capital político para sostenerse en la presidencia del país. La renuncia fue aceptada por el Parlamento el 23 de marzo, momento en el que Vizcarra —entonces embajador en Canadá y primer vicepresidente del Perú— tomó las riendas del Poder Ejecutivo.

La asunción de Vizcarra fue muy cercana a la fecha límite del Ejecutivo para observar la iniciativa aprobada por el Congreso. Por esos días, no fueron

pocas voces que instaban al gobierno a aprobar la Ley de Alimentación Saludable: la OMS; la OPS; el Colegio Médico y un colectivo del Colegio de Nutricionistas; la Asociación Nacional de Productos Ecológicos; el Consorcio Agroecológico; el Centro Peruano de Estudios Sociales; el Instituto Peruano de Etnociencias; la Red Universidades Saludables de Lima Metropolitana y la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios.⁴³

El 31 de marzo del año 2018, solo dos días antes de dejar de ser el titular de Salud de Kucsynski, Abel Salinas reveló que el gabinete había decidido observar la legislación, pero que la coyuntura política impidió que la aprobación se concretara. Salinas también aclaró que, durante un Consejo de Ministros ocurrido el 28 de marzo, le había indicado al presidente Vizcarra que la observación a la norma estaba lista para ser enviada al Congreso.⁴⁴ Pero el escándalo que culminó con el recambio presidencial, detuvo la observación de los semáforos. El novel Ejecutivo de Vizcarra, no obstante, se opuso a la propuesta parlamentaria —el 2 de abril, el mismo día que juramentó como ministra de Salud, Silvia Pessah y a un día de finiquitar el plazo para observar la norma—, argumentando que los octógonos eran más sencillos de entender que los semáforos, que introducían números difíciles de comprender y por lo cual no era un método útil para informar a los ciudadanos.

El Ejecutivo criticaba⁴⁵ que los números en el sistema semafórico refiriesen distintas unidades de medida de los alimentos (kcal, gramos), condicionando la confusión de la información y con ello, el engaño al consumidor. El sistema, insistía el gabinete de Vizcarra, exige del consumidor información previa, muy buenas habilidades matemáticas, conocimientos sobre nutrición y sobre reglamentos nacionales e internacionales citados en el etiquetado, algo bastante inefectivo como instrumento de información o educación en alimentación saludable. También indicó que el sistema

⁴³ Fuentes: <https://gestion.pe/peru/etiquetado-piden-vizcarra-observar-cambios-ley-alimentacion-saludable-230526-noticia/>, <https://noticiapiura30.com/2018/03/cmp-pide-al-poder-ejecutivo-observar-aprobacion-del-semaforo-nutricional/>, <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/collegio-nutricionistas-rechaza-nuevo-etiquetado-semaforo-alimentos-n312579>, <https://andina.pe/agencia/noticia-colegio-medico-del-peru-pide-observar-aprobacion-del-semaforo-nutricional-703096.aspx>, <https://trome.pe/actualidad/politica/martin-vizcarra-observar-ley-alimentacion-saludable-video-fotos-79662> y https://www.change.org/p/congresoperu-pcmperu-martinvizcarrac-no-cambiamos-defendamos-la-ley-30021-de-alimentacion-saludable?recruiter=866787902&utm_campaign=signature_receipt&utm_medium=twitter&utm_source=share_petition.

⁴⁴ Fuente: <https://peru21.pe/economia/minsa-modificacion-ley-alimentacion-saludable-lista-observada-ejecutivo-401708>.

⁴⁵ Fuente: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU0086520180402.pdf.

de semáforo carecía de precedentes regionales y que seguía criterios arbitrarios de definición de nociones como «alto», «medio» y «bajo».

Por otro lado, a diferencia del sistema propuesto en la respectiva Autógrafa

«[...] que es único, el sistema de advertencias [de octógonos] sí tiene experiencias internacionales que pueden ser evaluadas, destacando la de Chile. [...] La evidencia también demuestra que los colores verdes y amarillos [...] aumentan el apetito por el producto. Por ello es que la recomendación de la OPS/OMS está dirigida a que las advertencias estén dirigidas a indicar solamente si los productos tienen cantidades excesivas de nutrientes críticos [...]. La idea es dar un mensaje simple y de fácil comprensión por cuanto la presencia de varias posibilidades de combinación entre alto, medio y bajo para los distintos nutrientes, al exigir mayor esfuerzo y tiempo al consumidor, aumenta el grado de abstracción de la comparación de productos, y como resultado el consumidor ignora la información y toma la decisión de forma menos crítica e informada».⁴⁶

Algunos de los términos en la observación de la Autógrafa, evidencian la contraposición entre las propuestas del Ejecutivo y del Legislativo. César Villanueva —PCM en ese momento— sostuvo una postura más conciliadora al anunciar la decisión de observar la autógrafa. Manifestó que el Ejecutivo comprendía como necesario incrementar el debate en el Congreso y añadió que el gobierno evaluaría toda propuesta, en el marco de las recomendaciones de los especialistas. Sin embargo, la observación enviada al Parlamento era menos conciliadora: sostenía una postura claramente contraria a la implementación del sistema de semáforos, algo poco alentador para quienes favorecían esta última alternativa.

3.5 Solución del dividendo Ejecutivo-Legislativo. La estrategia elusiva del gabinete-Vizcarra

El retorno de la Autógrafa al Congreso, significaba que la propuesta de los semáforos volvía a las Comisiones Ordinarias de Defensa del Consumidor y de Salud para su modificación. Pero, si ambos grupos de trabajo aprobaban nuevamente la propuesta y se confirmaba en el Pleno, el Parlamento podía

⁴⁶ Fuente: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU0086520180402..pdf.

legislar —el uso del sistema de semáforos— por insistencia. En abril, el titular de la Comisión Ordinaria de Defensa del Consumidor, Miguel Castro (FP), declaró que estaban abiertos a ser convocados para explicar al Ejecutivo los motivos de superioridad de la alternativa de semáforos. Castro argumentó que, en contraste con los octógonos, la propuesta del Congreso garantizaba información detallada al consumidor.⁴⁷ A lo cual, Villanueva, titular de la PCM, respondió reiterando que el Ejecutivo mantenía su intención de lograr un consenso.⁴⁸

Entonces, la postura del sector privado era favorable a la propuesta de los semáforos del Parlamento. Jessica Luna, gerente general de ComexPerú, opinó que el tema de los etiquetados de la norma, mal concebida, se había transformado en un enfrentamiento innecesario entre el Ejecutivo y el Legislativo. Y agregó que la modificación propuesta por el Congreso sí era un sistema de fácil entendimiento para los consumidores, que sí brindaba más información que los octógonos y que, además, permitía tratar temas cruciales para una alimentación saludable —como la preparación del perfil nutricional del consumidor peruano—⁴⁹.

En un comunicado institucional, ComexPerú cuestionaba si el sistema de octógonos buscaba informar y educar a la ciudadanía o si la intención era asustar a los consumidores, sin brindar más información sobre el contenido de los productos alimenticios. Polemizaba acerca de los productos sin octógonos, que podían considerarse saludables por la ciudadanía, cuando la diferencia respecto a los que sí tienen las etiquetas podía ser hasta de un minúsculo 1%. Si bien ComexPerú no consideraba que el sistema de semáforos fuera una alternativa ideal, concordaban con que la opción del Congreso, por su capacidad de referir los porcentajes de valores diarios recomendados de consumo (VDR) y la practicidad que ofrecen los colores. Por estas razones, la empresa estimaba que la propuesta legislativa congresal debía aprobarse por insistencia.⁵⁰

⁴⁷ Fuente: <https://gestion.pe/economia/etiquetado-fuerza-popular-dispuesto-cambiar-semaforo-nutricional-octogonos-231876-noticia/>.

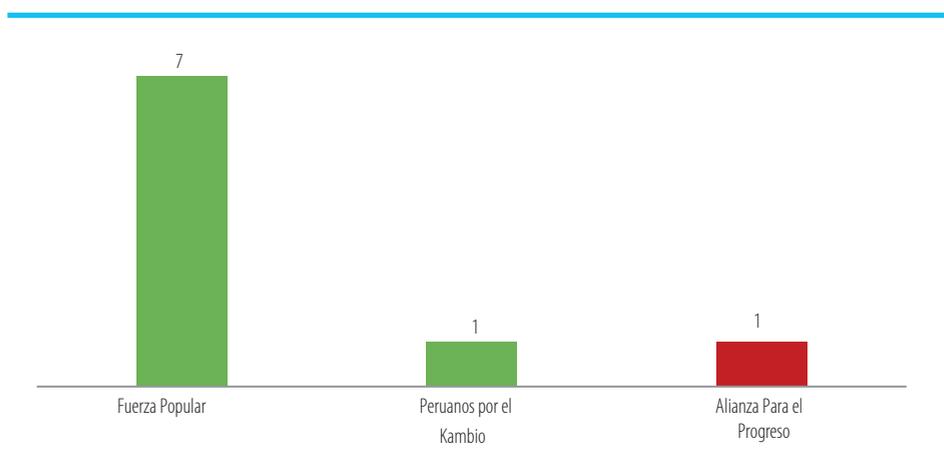
⁴⁸ Fuente: <https://andina.pe/AGENCIA/noticia-ejecutivo-se-reune-manana-congresistas-autores-ley-sobre-semaforo-nutricional-710414.aspx>.

⁴⁹ Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/alimentacion-saludable-una-mejor-alternativa>.

⁵⁰ Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/alimentacion-saludable-una-mejor-alternativa>.

Así, la Comisión Ordinaria de Defensa del Consumidor aprobó, nuevamente, la propuesta de los semáforos (ver gráfico 24). En su dictamen del 21 de mayo del año 2018, se leen los votos favorables de Modesto Figueroa (FP), Juan Carlos Gonzáles (FP), Miguel Elías (FP), Esther Saavedra (FP), Percy Alcalá (FP), César Segura (FP), Pedro Olaechea (PPK) y Miguel Torres (FP). El único voto en contra fue el de Gloria Montenegro (APP).

Gráfico 24. Voto desfavorable a observaciones de Ejecutivo-Vizcarra (sistema de semáforos), Comisión-Defensa del Consumidor, 2016-2019*



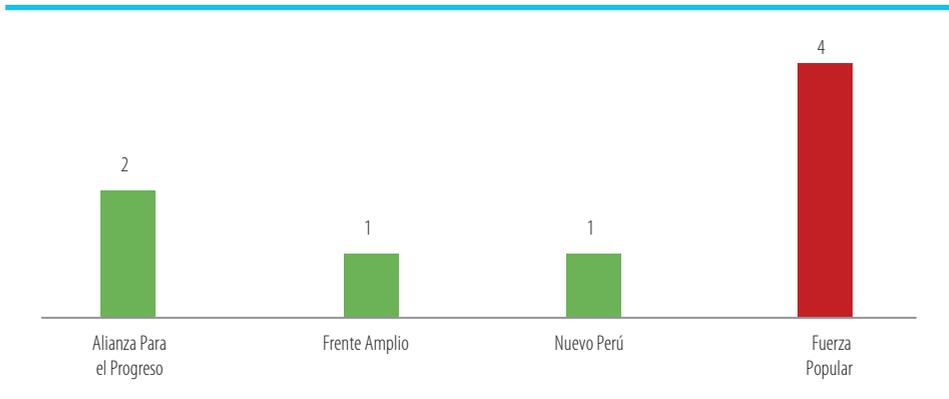
*Nota: el color verde indica los votos en contra y el color rojo los votos a favor.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Parlamento Abierto.

En el caso de la Comisión Ordinaria de Salud, su dictamen del 25 de mayo sí recoge haber allanado las observaciones del Ejecutivo, por lo cual denegó el sistema de semáforos. Los votos firmantes fueron: Hernando Cevallos (FA), Oracio Pacori (NP), César Vásquez (APP) y Eloy Narváez (APP). No obstante, contaron con la oposición de los congresistas Rosa Bartra (FP), Esther Saavedra (FP), Luis López (FP) y Milagros Salazar (FP).⁵¹

⁵¹ Dado el empate, la votación fue dirimida a favor por su presidente, Eloy Narváez.

Gráfico 25. Voto favorable a observaciones de Ejecutivo-Vizcarra (sistema de semáforos), Comisión-Salud, 2016-2019*



*Nota: el color verde indica los votos a favor y el color rojo, en contra.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Parlamento Abierto.

Las posturas divergentes de ambas Comisiones, indican que no existía unanimidad de criterio al interior del Congreso. Por un lado, FP y APRA, con una marcada oposición al gobierno de Vizcarra, defendían los semáforos como la mejor opción —animados, además, por el sector privado—. Por otro lado, la mayoría de congresistas del resto de bancadas, favorecía la alternativa del Ejecutivo.

Ante el impás inducido por tal ausencia de consenso entre las Comisiones y las bancadas en el Pleno, el Ejecutivo volvió a la ofensiva. El 16 de junio del año 2018, menos de un mes después de emitido el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y días después de que Villanueva reafirmara que buscarían consensos con el Parlamento,⁵² el Gobierno anunció la publicación del Manual de Advertencias Publicitarias (Decreto Supremo 012-2018-SA). En este, el Ejecutivo hacía oficial la elección del sistema de los octógonos y otorgaba un año al sector privado para adecuarse a la nueva regulación.⁵³ El gobierno aprovechó la controversia entre las Comisiones para esquivar al Congreso, aprobando sin la anuencia parlamentaria el Manual de regulaciones.

⁵² Fuente: <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/296023-etiquetado-de-alimentos-se-esta-imponiendo-un-sistema-que-facilmente-puede-ser-evadido/>.

⁵³ Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/185531/93706_1.pdf.

La decisión, obviamente, no fue bien recibida por la bancada mayoritaria ni por el sector privado. FP, en vocería de Miguel Castro, manifestó que la publicación del Manual fue sorpresiva y que no recogía las propuestas dialogadas con el Congreso.⁵⁴ Reiteró que la alternativa del Parlamento —semanas antes, había defendido la decisión de la Comisión de Defensa del Consumidor de sostener los semáforos⁵⁵— y a diferencia del Manual, informaba adecuadamente sobre cantidad calóricas de los productos, precisando parámetros bajos y medios.⁵⁶

Desde el sector privado, ComexPerú y la Sociedad Nacional de Industrias mostraron su disgusto con el anuncio del Ejecutivo y reiteraron su preocupación por su actitud de evadir la búsqueda de consensos o de al menos, alcanzar acuerdos.⁵⁷ Alejandro Daly, representante de dicha Sociedad, receló lo abrupto en el gesto del gobierno y advirtió que los octógonos no seguían los lineamientos de países desarrollados para informar a sus consumidores.⁵⁸ Luna, de ComexPerú, afirmó que la decisión del Ejecutivo era una señal preocupante, para las empresas en general, dado que dejaba dudas sobre el respeto del Ejecutivo para con las reglas de juego de la actividad privada. Indicó, además, que la maniobra significaba el rechazo de una propuesta consensuada en el Congreso.⁵⁹

Reiterando su actitud poco colaborativa, el Ejecutivo decidió resistirse a revisión alguna del ya publicado Manual de Advertencias. Dos factores ayudan a explicar esta decisión: 1) el apoyo de los especialistas a la alternativa de los octógonos (internacionalmente, de la OMS y domésticamente del Colegio de Nutricionistas, el Colegio Médico y diversos científicos, investigadores, profesionales de la nutrición y la salud

⁵⁴ Fuentes: <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-opiniones-favor-noticia-528508>, <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/marco-legal/296023-etiquetado-de-alimentos-se-esta-imponiendo-un-sistema-que-facilmente-puede-ser-evadido/> y <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/marco-legal/295807-etiquetado-de-alimentos-gobierno-publico-manual-de-advertencias-publicitarias/>.

⁵⁵ Fuentes: <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/politica/290145-alimentacion-saludable-comision-del-congreso-aprobo-por-insistencia-el-etiquetado-semaforo/> y <https://publimetro.pe/actualidad/comision-defensa-consumidor-aprobo-semaforo-nutricional-74151-noticia/>.

⁵⁶ Fuente: <https://peru21.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-aprueban-octogonos-pesar-oposicion-congreso-410581>.

⁵⁷ Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-comunidad-cientifica-felicito-peru-manual-advertencias-octogonos-noticia-530006> y <https://diariocorreo.pe/peru/comex-peru-imposicion-octogonos-cierra-puerta-mejor-etiquetado-alimentos-825498/>.

⁵⁸ Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-opiniones-favor-noticia-528508>.

⁵⁹ Fuentes: <https://diariocorreo.pe/peru/comex-peru-imposicion-octogonos-cierra-puerta-mejor-etiquetado-alimentos-825498/>, <https://gestion.pe/economia/comexperu-asegura-minsa-rompe-consenso-imponer-etiquetado-octogonos-236345-noticia/> y <https://elcomercio.pe/peru/comexperu-manifiesta-octogonos-sostienen-respecto-noticia-529083>.

pública);⁶⁰ y 2) el rechazo del Congreso significaba una oportunidad para sintonizar con los ánimos populares y levantar la decaída aprobación de la gestión de gobierno. En efecto, ese un mes después de asumir el cargo, la aprobación del gobierno de Vizcarra había desfallecido: durante el trimestre abril-junio cayó de 57% a 37%, respectivamente y un más en julio (35%).⁶¹ Además, podía aprovechar la vilipendiada popularidad del Congreso liderado por fujimorismo, muy inferior a la del Ejecutivo: en junio de 2018, el Parlamento era aprobado por el 14% de la opinión pública; su presidente, Luis Galarreta, por un 13% y Keiko Fujimori, lideresa de la bancada mayoritaria, por el 18%.⁶²

La mayoría parlamentaria mantenía su prerrogativa de aprobar su alternativa de los semáforos nutricionales por insistencia, que dejaría sin efecto la norma propuesta por el Ejecutivo. Sin embargo, esto no ocurrió y a pesar del apoyo de importantes actores del sector privado, no se forzó la discusión en el Pleno.

El factor de decadencia de la popularidad del Congreso se agudizó en julio del año 2018, por el escándalo conocido como los «CNM-audios».⁶³ El barullo distrajo la atención de los parlamentarios, quienes se vieron obligados a concentrar sus esfuerzos en la resolución de las controversias en el Poder Judicial y en el Consejo Nacional de la Magistratura. La bancada FP, mayoritariamente despreciada por la ciudadanía no supo sustentar su confrontación por los octógonos del Ejecutivo. El PL siguió su curso y como indicaba el Manual, la aplicación se hizo efectiva un año después de su publicación (16/06/2018). El Manual está vigente, aún con los celos que despertó en el Legislativo y la sociedad civil; hoy, los octógonos informan sobre los productos en todas las bodegas y los supermercados del país.

⁶⁰ Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-opiniones-favor-noticia-528508>, <https://elcomercio.pe/peru/comexperu-manifiesta-octogonos-sostienen-respecto-noticia-529083> y <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-comunidad-cientifica-felicito-peru-manual-advertencias-octogonos-noticia-530006>.

⁶¹ Fuente: Ipsos. Disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-07/opinion-data-julio-2018.pdf>.

⁶² Fuente: Ipsos. Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-06/opinion_data_-_11_de_junio_del_2018.pdf.

⁶³ Los CNM-audios, aluden a las filtraciones de conversaciones telefónicas entre algunos integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura y jueces, donde se revelarían presuntos acuerdos ilegales.

3.6 Congreso: una postura oscilante

En la promoción del PL atendido a la Ley de la Alimentación Saludable, la postura del Congreso para con el sector privado fue inconstante. Ello se entiende si se considera que, desde la temprana promoción del correspondiente PL y hasta su publicación, sucedieron elecciones generales (abril del año 2016) y recambios consecuentemente en la representación de los poderes del Estado. Así, inicialmente la mayoría del Parlamento 2011-2016, liderada por GP y por Perú Posible (PP), favoreció una regulación que las empresas no veían con buenos ojos. Pero, a pesar las dudas del empresariado y obviando el consentimiento del Ejecutivo encabezado por Humala, el Congreso 2011-2016 aprobó la Ley de Alimentación Saludable. Esto detuvo los esfuerzos del Legislativo para la consecución de la regulación nutricional.

Ya con la presidencia de la República en manos de PPK y su líder Kuczynki (2016-2018), y con el Congreso 2016-2019 conducido por FP, la situación dio un giro. El Parlamento, de principal opositor, se tornó un aliado clave de los intereses del sector privado, lo que apunta la volatilidad en la correlación de fuerzas al interior del Congreso. Mientras que el Legislativo sintonizó con dichos intereses gremiales, el Ejecutivo se distanció. Es comprensible este cambio de postura parlamentario, pues FP se ha caracterizado históricamente por defender los intereses del empresariado. Durante el gabinete de Humala, la bancada fujimorista se opuso a la normativa del Congreso (2011-2016) y promovió su alternativa de semáforos. Sin embargo, dado que la fuerza mayorita congresal estaba capitaneada por las bancadas GP y PP, su propuesta no prosperó hasta que se hizo con la mayoría legislativa (Congreso 2016-2021).

Si bien el PL de FP sintonizaba con intereses gremiales, las simpatías de ambos tenían sus matices. Como se ha detallado a lo largo del capítulo, los empresarios combatieron algunas cuestiones de gravedad de la propuesta legislativa fujimorista. Mas, como la favorecían por sobre la de los octógonos, la apoyaron. De modo que FP mantenía cierta autonomía del empresariado, mientras hacía oposición a los Ejecutivos de Humala y Kuczynski.

Pero la suma de voluntades fue insuficiente para resistir la potente dinámica de conflicto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete, a lo que se añaden la creciente impopularidad de FP y los réditos que ello derivaba para el Ejecutivo. En esto último, pesaron bastante las denuncias sobre el oscuro financiamiento al partido Fuerza 2011 (2010, reconvertido en FP en el año 2012) durante el proceso electoral del año 2011. Las acusaciones provieron de Credicorp Ltd. —el mayor «*holding*» financiero del Perú— y del Grupo Gloria. Credicorp, que tiene como accionista al Grupo Romero —propietario de Alicorp, la empresa de bienes de consumo más grande del Perú—, y el Grupo Gloria, denostaban las desventajas que supondría la aplicación del sistema de octógonos sobre varios de sus productos.

Sin embargo, este posible vínculo —que sirve como hipótesis para aventurar una explicación a la oposición del fujimorismo a la propuesta legislativa— no fue evidente hasta que los propios empresarios hicieron públicos sus aportes años después. Esto muestra la relevancia de contar con mecanismos que garanticen la transparencia del financiamiento partidario, capaces de ofrecer a la ciudadanía información sobre los intereses de los financistas de campañas políticas. La falta de transparencia afecta el alcance y el uso de las libertades ciudadanas, en tanto condiciona la emisión de votos informados. Para el funcionamiento saludable de un sistema democrático, es necesario que los ciudadanos conozcan quiénes financian a los candidatos que postulan a cargos de elección.

Por todo lo anterior, aunque era mayoría congresal, el peso de FP como contraparte del poder se debilitó y el Ejecutivo de Kuczynski fue libre de imponer su alternativa de octógonos. Además, el hecho de que la propuesta del gabinete contara con el apoyo de especialistas en salud, nutrición y entes de la sociedad civil como el Colegio Médico y el Colegio de Nutricionistas, favoreció la inflexibilidad del Ejecutivo.

CAPÍTULO 4.

«LEY QUE REGULA EL GASTO EN PUBLICIDAD DEL ESTADO PERUANO» O LEY MULDER (CASO II)

El caso que ocupa al presente capítulo, aborda la capacidad del Ejecutivo de imponer su autoridad legislativa, sobrepasando oposiciones múltiples: el Congreso 2016-2019, el sector privado, la comunidad internacional y la opinión pública. El análisis a continuación, expone los mecanismos de control político que emplearon una y otra Facultad legislativa para obstaculizar o facilitar los trámites de un PL: la «Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano» (Ley N.0 30793), coloquialmente rebautizada como Ley Mulder (apellido del congresista proponente, Mauricio Mulder, del APRA).

El caso II es ejemplarizante, en cuanto revela el impacto negativo de intereses privados y de actores ajenos al Congreso —pero con peso sustancial sobre el mismo—, en el diseño de una política pública. El debate plenario se concentró en la necesidad de regular los gastos del Estado en publicidad, visitando forzosamente temáticas relativas a libertades, derechos y e intereses públicos y privados. El Congreso (APRA, FP) pugnaba por limitar la discrecionalidad del Ejecutivo en dichos gastos, aduciendo menesteres de retranca a una potencial cooptación mediática y financiera de la información. El Ejecutivo argumentaba su legítima necesidad de informar a la ciudadanía en los desempeños y resultados de su gestión.

La solución que zanjó la pugna (sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre del 2018), no fue un efecto de la conformación de acuerdos ni derivada de negociaciones. La resolución al conflicto encarnado en la Ley Mulder fue, más bien, una como estrategia de castigo y control político en la confrontación Ejecutivo-Legislativo. Será clara su diferencia con la táctica exitosa del Ejecutivo analizada en el capítulo anterior (la evasión del fallo plenario mediante el adelanto de publicación de una Ley). No obstante, muestra la capacidad de reacción del gabinete para avanzar en sus iniciativas legislativas.

El análisis de la aprobación y precoz derogación –vía una resolución del Tribunal Constitucional– de la Ley Mulder, supera el marco de un asunto publicitario. Las implicancias son transversales a los intereses, como se señaló antes, de disímiles actores con variable capacidad de influencia sobre las autoridades legislativas. En esto abunda, el análisis del capítulo 4. Finalmente, es necesario acotar que el desenlace del conflicto Ejecutivo-Legislativo, sustrajo de la palestra el debate del grave asunto del uso del erario público en la publicidad estatal. Particularmente, el imprescindible involucramiento en los escabrosos temas de derechos y libertades democráticas.

4.1 ¿Cómo entender la aprobación de una Ley tan polémica y su breve supervivencia en la legislación?

Es fundamental tomar en cuenta que la iniciativa legislativa para regular el gasto del Estado en la publicitación de su gestión, acaeció en un contexto de creciente democratización del acceso a la información, especialmente aupada por la conducción glocal de Internet. Y asimismo, es razonable considerar que dicho tenor renueva la relevancia del Estado como actor empresarial con intereses públicos muy específicos. De manera que el debate legislativo de fondo es vasto y complejo. Incumbe a fueros estatales y legítimos (de representación de intereses y del deber/derecho a la rendición de cuentas), como a la capacidad inversionista del Estado (la cual se pretende ajena a la arbitrariedad). Este escenario ha hecho tambalear el dominio de publicidad, otrora exclusivo de los medios de comunicación masiva tradicionales (televisión, radio y prensa escrita).

Constreñidos por tal alcance y para sostenerse financieramente, dichos medios de comunicación han ido dependiendo progresivamente de los ingresos provenientes de la publicidad vendida al Estado. Pero, también

la Internet compite con esos bolsones de financiación con sus emisiones de publicidad privada. Las grandes empresas han comprendido el beneficio de promocionar sus productos en dicha red global, reduciendo sus inversiones en los medios más tradicionales de publicidad y trasladando el capital destinado a la misma a las nuevas plataformas (Facebook, Instagram, Google Ads, etc.). Las nuevas plataformas son canales que funcionan a través de algoritmos e indicadores cuantificables, que permiten a las empresas medir la rentabilidad de su inversión en publicidad —a diferencia de un anuncio en el periódico o en la televisión y calcular la tasa de retorno de inversión.

Un reporte de la encuestadora «Compañía Peruana de Estudios de Mercado y de Opinión» (CPI) asevera que, sólo en el año 2013, la inversión publicitaria en Internet había crecido en 19%.⁶⁴ Para el año 2018 (ver tabla 7), ya la inversión publicitaria en Internet representaba un 17,3% de la inversión publicitaria total.⁶⁵ Si bien, según dichos datos, la televisión concentra casi la mitad del total de la inversión publicitaria privada, la creciente importancia de la Internet ha modificado la manera en que se distribuye el gasto publicitario entre los medios de comunicación tradicionales.

Tabla 7. Evolución inversiones en publicidad en medios de comunicación, a nivel nacional (millones de dólares; estimado a costo real: tarifa neta 2014-2018)

Medio	2014		2015		2016		2017		2018	
	US	%	US	%	US	%	US	%	US	%
Televisión	373	50.0	351	49.4	368	50.8	320	47.9	284	45.8
Internet	66	8.8	77	10.8	86	11.9	96	14.4	107	17.3
Radio	81	10.9	74	10.4	83	11.4	85	12.7	82	13.2
Diarios	107	14.3	94	13.2	81	11.2	69	10.3	59	9.5
Vía Pública	72	9.7	68	9.6	64	8.8	59	8.8	56	9.0
Cable	33	4.4	34	4.8	31	4.3	28	4.2	23	3.7
Revistas	14	1.9	13	1.8	12	1.7	11	1.6	9	1.5
Total	746	100.0	711	100.0	725	100.0	668	100.0	620	100.0
Participación PBI	0.37		0.37		0.38		0.31		0.28	
Crecimiento del PBI	2.4%		3.3%		3.90%		2.5%		3.9%	

Fuente: CPI. Market Report. Enero 2019.

⁶⁴ https://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_inversion_publicitaria_2019.pdf

⁶⁵ https://www.cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_inversion_publicitaria_201801.pdf

Desde el gobierno de Humala se ve un incremento sustancial en la inversión publicitaria del Estado en medios de comunicación tradicionales. El segundo gobierno de Alan García (2006-2011), por ejemplo, destinó 413 millones 493 mil 593 soles en publicidad (S/ 413,493,593); pero la presidencia de Humala llegó casi a duplicar el monto, con 881 millones 525 mil 785 soles en publicidad estatal (S/ 881,525,785).⁶⁶ La tabla que sigue, muestra la evolución del gasto en publicidad del Estado prácticamente una década.

Tabla 8. Evolución gastos (S/) en publicidad del Estado, Congreso 2009-2018

Año	Presupuesto General de la República	Gasto total en publicidad	% del gasto anual destinado a publicidad
2009	72,355,497,884	131,637,223	0.1819%
2010	81,894,838,697	222,888,586	0.2722%
2011	88,460,619,913	262,952,980	0.2973%
2012	95,535,635,146	202,000,433	0.2114%
2013	108,418,909,559	297,726,854	0.2746%
2014	118,934,253,913	335,207,379	0.2818%
2015	130,621,290,973	353,111,163	0.2703%
2016	138,490,511,244	379,409,023	0.2740%
2017	142,471,518,545	279,809,958	0.1964%
2018	157,158,747,651	380,040,586	0.1782%
Total	1,134,340,823,525	2,744,784,185	0.2420%

Fuente: Tribunal Constitucional. Elaboración: Parlamento Abierto.⁶⁷

El cuestionamiento más socorrido en el tema presupuestario de la publicidad del desempeño del Ejecutivo, es la discrecionalidad del Estado para asignar y ejecutar dicho presupuesto. El hecho de que el Estado compre espacios en dichos medios de comunicación para publicitar sus gestiones, o que se ejecuten presupuestos cada vez más altos, no constituyen problemas en sí. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de

⁶⁶ https://www.inei.gob.pe/media/inei_en_los_medios/14-jun-La-REpublica-2-3.pdf.

⁶⁷ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf.

información para transparentar tanto el presupuesto y como su ejecución, genera un vacío en la rendición de cuentas del Estado.

Así, pese al carácter absolutamente colectivo y público del erario que permite la planificación presupuestaria de la publicidad del Ejecutivo, la ciudadanía ignora sus montos y formas de ejecución. La ignorancia ciudadana se extiende también a las razones que llevan al Estado a seleccionar unos medios de comunicación sobre otros para publicitarse. Luego, el impacto de la publicidad estatal sobre los ciudadanos, permanece incógnito.

4.2 Marco normativo previo de la regulación de la publicidad del Estado en medios de comunicación

Hasta el año 2018, regía la «Ley que regula la publicidad estatal» (Ley N.º 28874), que define a la «publicidad institucional» en su artículo 2º, como «aquella que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias».⁶⁸ Igualmente, dicha Ley establece los requisitos (solo dos) para autorizar la publicidad estatal, ampliamente discrecionales: 1) plan o estrategia adecuada a las prioridades de los programas sectoriales; 2) descripción y justificación técnica de las campañas publicitarias institucionales y comerciales, y de la selección de los medios de comunicación. No obstante, el método de sustentación técnica y selectiva no se especifica, dejando con ello un holgado margen de interpretación; y 3) proyecto de ejecución del presupuesto en campaña.

Probablemente, los criterios más frecuentados para requerir autorizaciones de los presupuestos en publicidad del Estado, se enfocan en aspectos de la publicidad como la cantidad de oyentes, la cobertura y los nichos particulares o público-objetivo específico a quienes se dirigen las campañas publicitarias. Empero, las fluctuaciones en el presupuesto no responden a criterios que reflejen el impacto de la publicidad estatal sobre

⁶⁸ Ley N.28874. Congreso de la República.

los ciudadanos, amplificando el margen arbitrario de las decisiones. Este vacío normativo potencia una ejecución presupuestaria indiscriminada y sin sustento empírico, por lo que se condiciona a justificaciones de tipo ideológico.

El periodista y exdirector del diario «Correo», Aldo Mariátegui, denunció en múltiples ocasiones sus sospechas de que la línea ideológica de algunos diarios fuese subvencionada por el Estado. Por ejemplo, en el 2014 decía:

«D-16 tiene todo el derecho de ser toledista-villaranista; eso es parte de la libertad de prensa. Lo que me llama la atención es que le haya dedicado 12 portadas demoledoras a Castañeda en los 14 días que llevaba agosto hasta ayer y que justo en ese lapso hayan coincidentemente aparecido cinco avisos de publicidad estatal de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), más un encarte del discurso presidencial, siendo un diario de subsistencia complicada, con solo ocho mil ejemplares de venta y casi sin publicidad privada, lo que le hace de impacto muy limitado para cualquier campaña estatal con avisos que pagamos los contribuyentes. Extraño, ¿no?»⁶⁹

Y en el 2016, desde «Diario Uno», arremetía Mariátegui:

«Desde el 15 de junio que el Ministerio de Transportes se ha vuelto inusitadamente generoso con el humalista Diario 1, al que incluso le ha llegado a poner dos avisos grandes por día. Son nueve avisos en diez días, colocados con dinero público en un medio marginal en impacto publicitario e informativo, pero que curiosamente le dedica diariamente portadas implacables a Keiko. ¿La paranoia naranja es verdad?»⁷⁰

En el año 2013, el Congresista Juan Carlos Eguren (PPC) realizó un análisis de los gastos del Estado en publicidad y llegó a una conclusión similar a la de Mariátegui.⁷¹ El informe que presentó con dicho análisis, sostiene que «el Poder Ejecutivo, en un afán de levantar su alicaída imagen, no ha escatimado en aumentar los gastos de publicidad. La baja aprobación ciudadana registrada en los últimos meses sería uno de los principales motivos para desembolsar tanto dinero.»⁷²

⁶⁹ Perú21, 18 de agosto del 2017.

⁷⁰ Perú21, 27 de junio del 2017.

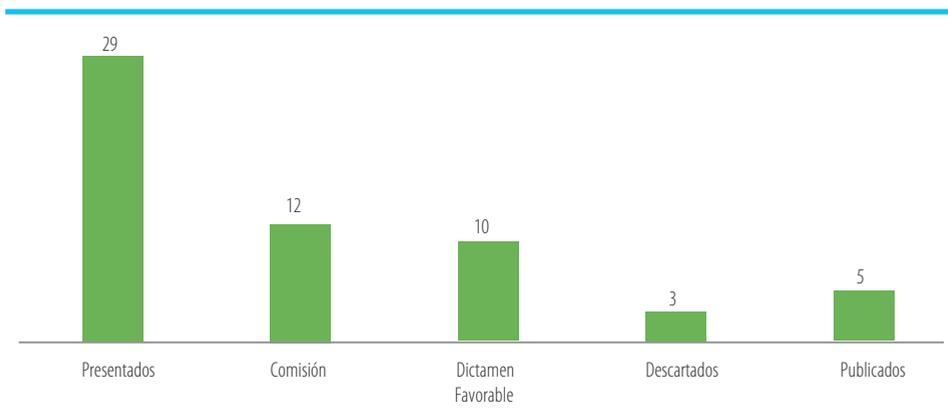
⁷¹ Grupo Parlamentario PPC-APP. Documento de trabajo. Febrero del 2014.

⁷² Grupo Parlamentario PPC-APP. Documento de trabajo. Febrero del 2014.

Todos estos cuestionamientos, relacionados con la dependencia económica de medios de comunicación para con el Estado, recelan de la politización de las líneas editoriales o las campañas de publicidad en una dirección ideológica particular. Lamentablemente, la ausencia de información sobre los criterios con los que asigna la publicidad, el vacío de datos empíricos y de estudios rigurosos sobre el desempeño de los gastos del Estado en publicidad, revisten de un carácter más interpretativo a los hechos. En este sentido, el proyecto Parlamento Abierto ha podido hacer seguimiento a los PL promovidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la temática publicitaria, con la finalidad de extraer tendencias que puedan alumbrar a la ciudadanía en este desierto legal e informativo.

El Congreso 2016-2019 presentó tan solo 27 PL abordando el tema de medios de comunicación (ver gráfico 26). De ellos, 12 se encontraban en Comisiones, 10 obtuvieron dictamen favorable y 3 fueron descartados. Con respecto a los publicados, de un total de 5 PL, 4 se agruparon en dos iniciativas plenarios.

Gráfico 26. Proyectos ley de Medios de Comunicación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

De los 29 PL presentado, 14 conciernen a la regulación (o difusión) de la publicidad estatal. De las 14 propuestas legislativas sobre dicha temática, 2 (1 PL de Armando Villanueva y 1 PL de Mauricio Mulder) se agruparon para conformar la Ley Mulder. Los 12 PL restantes, fueron presentados con posterioridad a la Ley Mulder. Esto indica la polémica que suscitó tal iniciativa de Mulder. En la tabla 9, a continuación, se presentan los detalles de los congresistas y los GP que se interesaron en regular la publicidad del Estado.

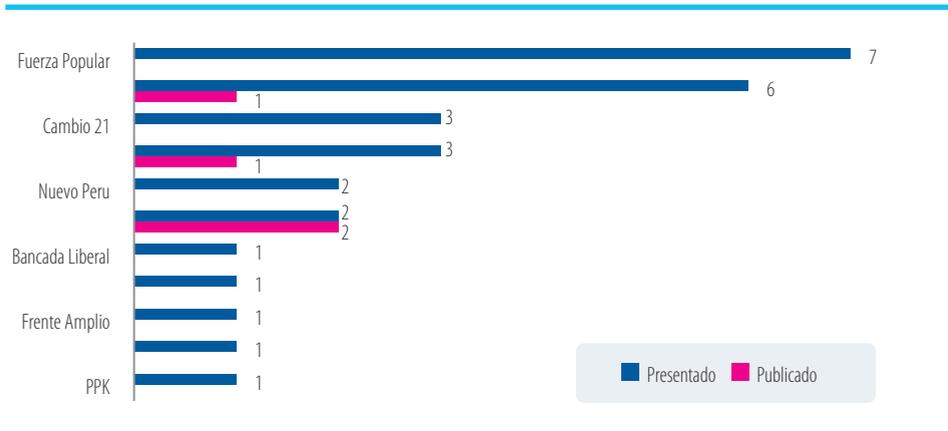
Tabla 9. PL presentados sobre regulación de publicidad estatal, Congreso 2016-2019

N.º PL	Fecha	Bancada	Congresista
01791/2017-CR	17/08/17	AP	Armando Villanueva
02133/2017-CR	15/11/17	CPA	Mauricio Mulder
02419/2017-CR	14/02/18	FP	Luis Yika
02686/2017-CR	05/04/18	CPA	Jorge del Castillo
03100/2017-CR	10/07/18	PPK	Juan Sheput
03107/2017-CR	11/07/18	PPK	Mercedes Aráoz
03109/2017-CR	11/07/18	AP	Armando Villanueva
03135/2017-CR	23/07/18	AP	Edmundo del Águila
03142/2017-CR	24/07/18	NP	Sin identificación
03223/2018-CR	16/08/18	NA	Roberto Vieira
04147/2018-CR	05/04/19	FP	Karla Schaefer
04318/2018-CR	10/05/19	APP	Gloria Montenegro
04441/2018-CR	7/06/19	FP	Modesto Figueroa

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Durante el periodo legislativo que se analiza, FP y AP son las bancadas con más PL presentados. A pesar de haber apoyado iniciativas de otras bancadas, como la Ley Mulder, promovida por el APRA, al «cierre» del Congreso, FP no había publicado sobre medios de comunicación.

Gráfico 27. PL en materia de medios de comunicación-por proponente, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Pero, dado que el desempeño legislativo consiste también en la capacidad de las bancadas de hacer avanzar sus intereses y agendas legislativas, es correcto analizar la efectividad de los GP (razón entre PL publicados y PL presentados) que se interesaron en regular la publicidad estatal. En este sentido, durante el periodo legislativo 2016-2019, las bancadas que más PL presentaron fueron APRA, APP y AP (ver tabla 10). Sobresale el desempeño del APRA, con una efectividad legislativa del 100%; esto significa que todas sus iniciativas en la materia fueron publicadas.

Tabla 10. Efectividad legislativa (PL publicados/PL presentados) en materia de comunicación-por bancada, Congreso 2016-2019

Bancada	N.º PL presentados	N.º PL publicados	Efectividad (%)
APRA	2	2	100
APP	3	1	33.3
AP	6	1	16.6

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

El análisis de redes que se exhibe mediante el gráfico 28, revela las conexiones o asociaciones entre parlamentarios, correspondientes con su

articulación legislativa no incentivan lo suficiente actitudes y conductas de colaboración entre representantes. Por otra parte, el conjunto de estos efectos podría indicar que las votaciones favorables a la Ley Mulder, se debieron más a los intereses propios de cada bancada y al carácter contingente del consenso inter-GP.

4.3 Solución Mulder

El contexto en el que se originó, debatió y aprobó la referida norma regulatoria de la publicidad del Estado en los medios de comunicación masiva, fue complicado, por decir lo menos. Entre la presentación del PL en el año 2017 y su aprobación unos meses después, el Perú vio a su entonces presidente Kuczynski, sobrevivir un primer proceso de vacancia, para sucumbir ante un segundo intento en marzo de 2018. Lo vio renunciar y ceder su cetro a su vicepresidente Vizcarra. Este panorama, empero, no sería más que el preámbulo de un capítulo turbulento en el enfrentamiento Legislativo-Ejecutivo de Vizcarra. Pues, los subsiguientes años, el gobierno de PPK se enfrentó a un parlamento dominado por una oposición de mayoría fujimorista (FP).

Cuando el congresista Mulder (APRA) presentó el PL N.º 2133/2017-CR,⁷³ el 15 de noviembre del año 2017. Su propuesta, aunque plantea una solución que aborda el problema público, se restringe a sus síntomas: el excesivo gasto estatal en publicidad. Como norma, su objetivo fundamental consistió en «evitar el derroche de recursos públicos y también impedir que esta publicidad pueda ser usada para beneficios particulares.»⁷⁴ La solución planteada por Mulder, radica en establecer a los medios de comunicación de propiedad del Estado, como los únicos facultados para publicitar la gestión del Ejecutivo, priorizando las redes sociales (del Estado) para transmitir información.

Mulder justifica su PL, bajo la premisa de que el Estado coopta a ciertos medios y entroniza en los mismos sus fines políticos. Explica que, cuando la supervivencia de los medios de comunicación empieza a depender

⁷³ Proyecto de Ley 2133/2017-CR

⁷⁴ Enfoque de derecho. "¿Censurando al Estado? Sobre la ley que prohíbe la publicidad estatal en medios privados. www.enfoquederecho.com (captura del 17 de diciembre del 2019)

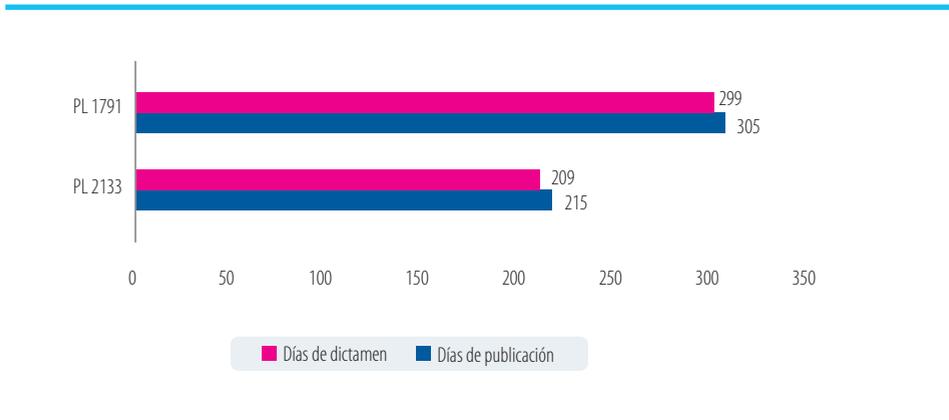
estructuralmente de la publicidad que el Estado les compra, se produce un conflicto de intereses en cada una de las partes. El Estado, por su atropello a su facultad de rendir cuentas y emplear erario público para ello; los medios de comunicación, al cotizar su libertad de expresión e imprenta en su potencial dependencia financiera del Estado. Esto, concluye Mulder, les contraponen con la razón de ser de ambos actores sociales: uno, representar y el otro, moderar y desafiar al poder cuando sea necesario, sin arriesgar la independencia de la información o el popular vocerío.

El costo que el Estado asume para llevar publicitar su gestión, prosigue Mulder, es demasiado alto. Existe una disonancia entre la cantidad de dinero invertido en publicidad estatal y la insuficiencia con la que se atienden las necesidades más acuciantes del país. Alega que, además, el Estado puede informar a la mayoría de peruanos a través de sus redes sociales.

Finalmente, la Comisión Permanente aprueba la propuesta de Mulder el 28 de febrero del año 2018, en primera votación y con solo puntuales recomendaciones de cambios (como acotar que no se considera publicidad al trabajo periodístico en forma de reportajes, entrevistas o conferencias de prensa). El PL promovido por la bancada aprista en la figura del representante Mulder, no era el único con pretensiones de regular la publicidad estatal en los medios de comunicación masiva. El Congresista Armando Villanueva (APP), también había presentado una propuesta. Pero la de Mulder, cruzó ágilmente el flujo legislativo (ver gráfico 29) y eventualmente, ambos proyectos se agruparon en la Ley N° 30793, coloquialmente apodada Ley Mulder. La agregación de sendas propuestas, comportó ligeros cambios a la iniciativa de Mulder: i) excepciones a la prohibición de publicidad, en situaciones de desastres naturales o de emergencias nacionales, declaradas mediante decreto de urgencia, o en tiempos de campaña de educación electoral, signadas por los entes electorales correspondientes; y ii) la consideración del carácter delictivo inherente a la infracción a la prohibición estipulada.⁷⁵

⁷⁵ Congreso de la República. Diario de Debates. 28 de febrero del 2018.

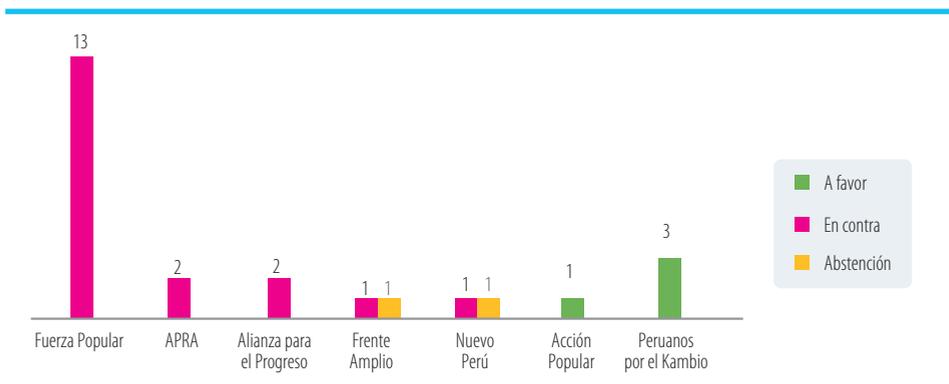
Gráfico 29. Días transcurridos por PL para dictamen y publicación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

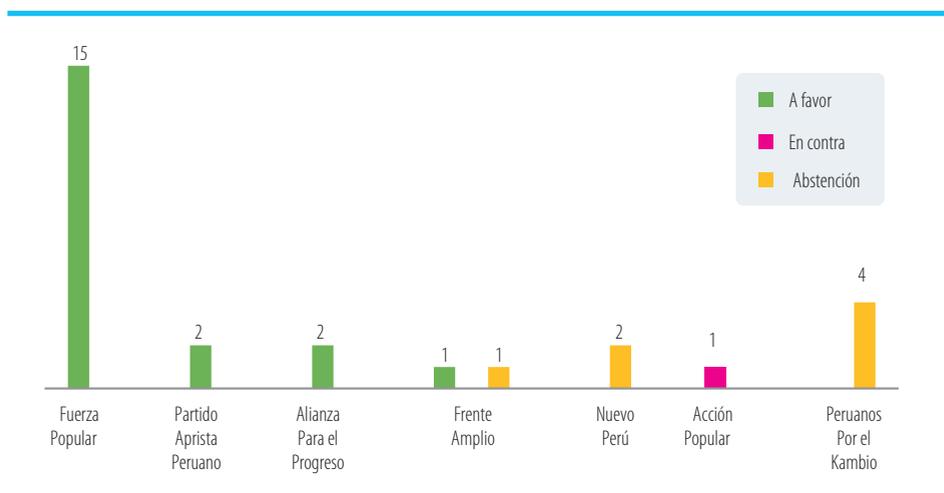
En la Comisión Permanente sucedieron dos votaciones: una primera fue una Cuestión Previa, presentada por los congresistas Quintanilla (NP) y Violeta (PPK) para reconsiderar la discusión del agrupado y que luego, pasara a la Comisión de Constitución (ver gráfico 30). Sin embargo, dicha Cuestión no fue aceptada. La segunda votación se realizó para que dicho PL prosiguiese al Pleno, pero tampoco fue aceptada (ver gráfico 31).

Gráfico 30. Votación PL Mulder: Cuestión Previa -Comisión Permanente, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Gráfico 31. **Votación PL Mulder-Comisión Permanente, Congreso 2016-2019**



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Se envía la Autógrafa⁷⁶ al presidente Kuczynski, quien la observa el 21 de marzo de ese mismo año 2018, sosteniendo que:

«[Con] respecto de la cantidad de recursos que se destinan para realizar publicidad estatal, debe considerarse que la determinación de un gasto o inversión como "ingente", no se encuentra fundamentada a través de informes, datos estadístico o por lo menos, un estudio de mercado que exponga los niveles de inversión de las instituciones del Estado (en los tres niveles de gobierno) en publicidad para empresas, que justifique tal afirmación, ni la medida que se propone adoptar. En consecuencia, el criterio de "gasto ingente" no puede tomarse en cuenta para realizar un análisis de idoneidad.»⁷⁷.

Firmado por Kuczynski y su entonces PCM (también congresista oficialista), Mercedes Araoz, en la citada Autógrafa se observa de la Ley Mulder lo siguiente: que la sintonía y el alcance de los medios de comunicación privados son mucho mayor que las de los públicos; que dicha Ley era inconstitucional, al limitar el derecho al acceso a la información pública de todos los ciudadanos y que tal restricción que no se sustentaba en el bien

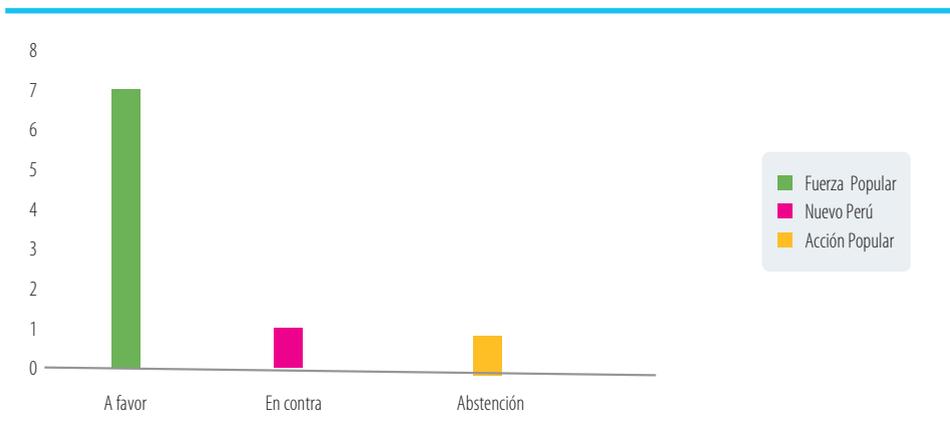
⁷⁶ Proyecto 2133 y 1791. Congreso de la República. 28 de Febrero del 2018.

⁷⁷ Ley 2133; 1791/2017-CR. 21 de marzo del 2018.

público; que el Estado, como actor en el mercado, debe recibir un trato justo e igualitario, como lo establece el artículo 60 de la Constitución, pues de otro modo se coarta su libertad de contratación.

Ante la diatriba, el 13 de junio del año 2018, la Comisión de Transportes y Comunicaciones emitió su dictamen, pronunciándose a favor de votar y debatir la Ley Mulder en el Pleno del Congreso. La votación se muestra en el gráfico 32.

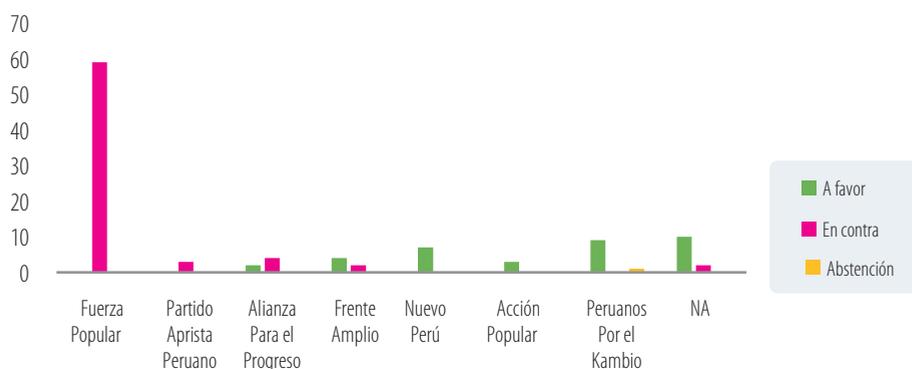
Gráfico 32. Votación PL Mulder: insistencia del Legislativo-por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

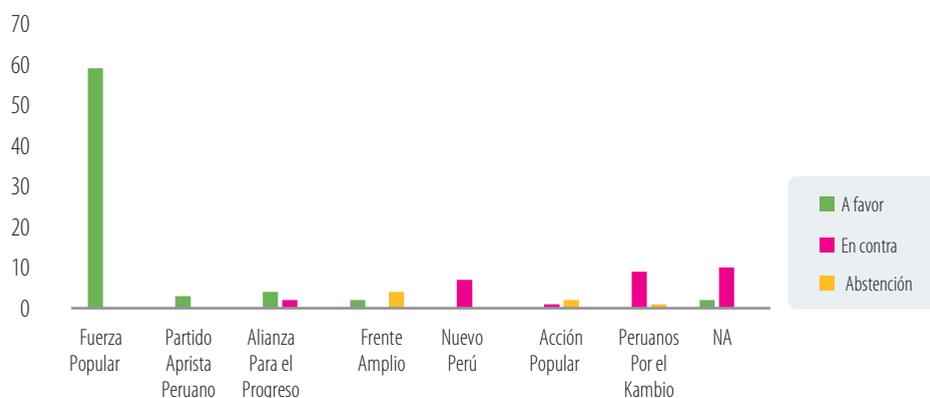
El 14 de junio del año 2018, el Pleno del Congreso aprobó la Ley que prohíbe la publicidad estatal en medios de comunicación privados, con 70 votos a favor, 30 en contra y 7 abstenciones /ver gráfico 33). Ese mismo día, en el Pleno se realizaron dos votaciones: una Cuestión Previa para que el PL de Mulder-Villanueva retornara a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, y otra para aprobarlo por insistencia del Legislativo (ver gráfico 34). A continuación, se muestran los resultados de sendas votaciones por bancada.

Gráfico 33. Votación PL Mulder: Cuestión Previa-por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Gráfico 34. Aprobación PL Mulder: insistencia del Legislativo-por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

4.4 Impacto de actores externos al Congreso en el diseño de la regulación de la publicidad estatal

Desde el gobierno se evidenciaron las discrepancias. El panorama político polarizado contribuyó a esta división. Como la distribución de los votos en el Pleno muestra, las bancadas que estuvieron unánimemente a favor fueron FP y el PAP. Ambos habían sido, en los últimos años, blanco de duras críticas por parte de la prensa y le atribuían parte de la responsabilidad por el desprestigio congresal. Mulder sostuvo que, en el debate del Pleno, primaron los argumentos a favor de que el gobierno del presidente Vizcarra “no pretenda mal utilizar los recursos públicos para tratar de suplir las carencias de gestión que tiene.”⁷⁸ Sin embargo, el proyecto de ley fue presentado en el 2017, cuando Vizcarra era embajador en Canadá. Esto llevaría a pensar, pues, que dicho argumento fue usado como estrategia para aprobar una ley que buscaba satisfacer otros intereses.

Los argumentos en los que se apoyaban quienes estaban a favor del proyecto eran fundamentalmente tres. En primer lugar, que el Ejecutivo focalice recursos en asuntos impostergables para el desarrollo del país. En el debate del Pleno, este tipo de argumento se escuchó, por ejemplo, por parte de la congresista Lourdes Alcorta (FP): “El friaje de la vía del sur, (deja) cada vez más muertos. Pero no importa, ¿eso le importa al presidente de la República? ¿Eso le interesa a la bancada? ¿En eso están sus ministros, que todavía no sabemos ni cómo están manejando la situación? La inversión del Ejecutivo es indiscriminada, sin considerar grupo objetivo, alcance frecuencia, estudio, resultados, publicidad que se tiene que medir, ver los resultados. Pero acá no se mide nada, sino hay que despilfarrar”.⁷⁹

En segundo lugar, otro argumento sostenía que la información no estaba siendo limitada porque si el presidente o alguno de sus ministros necesitaban informar algo, lo único que debía hacer era convocar a una conferencia de prensa, transmitirlo en sus redes sociales, y fortalecer la eficiencia de los canales del Estado.

⁷⁸ <http://www.atv.pe/actualidad/mauricio-mulder--la-propaganda-es-un-gasto-innecesario-354753>

⁷⁹ [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582AD0060E986/\\$FILE/SLO-2017-17A.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582AD0060E986/$FILE/SLO-2017-17A.pdf)

Por último, figura el argumento referido a la parcialización de los medios hacia el gobierno en virtud de lo que invierta en publicidad. Este argumento explica los dos votos a favor por parte de sectores de izquierda. Justiniano Apaza (FA), argumentó que el Estado debería repotenciar los medios estatales: “Estoy de acuerdo, de repente, con limitar y regular el gasto en publicidad, porque el Estado no está para financiar a los medios privados, menos cuando estos cobran millonadas al Estado sin interesarles el contenido de lo que se quiere difundir”⁸⁰.

Las bancadas NP y PPK fueron las que votaron unánimemente en contra de la ley (en PPK hubo solo una abstención –de Pedro Olaechea). NP era de la idea de que se debía regular, pero no prohibir, argumentando que existe una brecha de información muy grande que separa la urbe de las realidades rurales, donde el acceso a Internet aún es limitado.

PPK, la bancada oficialista, votó en contra de aprobar la Ley. Kuczynski había rechazado la iniciativa desde los inicios, por considerar que atentaba contra la libertad de expresión, habiendo sido durante su gestión que se realizó la observación a la respectiva autógrafa. Martín Vizcarra mantuvo la misma posición, reclamando que la ley amordazaba al Ejecutivo y además le impedía “cumplir una de sus principales funciones constitucionales: comunicar sobre las acciones, medidas y servicios que brinda a la población”⁸¹.

César Villanueva (APP), antes de asumir la Presidencia del Consejo de Ministros, estuvo a favor de la norma. No era Premier cuando la Comisión Permanente remitió la autógrafa al Ejecutivo en febrero, pero sí cuando se aprobó la norma en junio. En una intervención en la Comisión Permanente, el 28 de febrero, sostuvo: “Hay la necesidad, no sé si en la reglamentación en algún mecanismo, (de) poder facilitar mecanismos que permitan a las autoridades donde no hay manera de resolver rápidamente un contrato de información con un medio del Estado para que esta publicidad o esta información de las obras públicas pueda fluir. Ese sería nuestro comentario, presidente. Y hecho eso, a mí me parece que es una ley

⁸⁰ [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/\\$FILE/PER-2017-6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/$FILE/PER-2017-6.pdf)

⁸¹ <https://www.presidencia.gob.pe/noticias/6403>

que debiera aprobarse.⁸² Sin embargo, al asumir el cargo de Premier, en abril, su posición cambió. Sostuvo, tras la aprobación de la ley, que esta presentaba enormes limitaciones a la capacidad del Estado para informar a la población.⁸³

Desde la sociedad civil, se pronunciaron en contra de la ley organizaciones como el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) y el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS). Antes de que la ley fuera aprobada, Bernardo Roca Rey, presidente del CPP, consideró que el Congreso estaba manejando el asunto de forma equivocada, alegando que la opinión de su asociación no había sido tomada en cuenta en el debate.⁸⁴ El director del CPP, Rodrigo Villarán, sostuvo que la Ley afectaría en gran medida a los medios locales que cuya viabilidad económica se vería amenazada, dada su mayor dependencia de la publicidad del estado.⁸⁵ Asimismo, Ricardo Uceda, director ejecutivo del IPYS, expresó que "cualquier regulación ciega, regulación que esté básicamente inspirada en castigar a los medios, probablemente tendrá resultados perjudiciales para la población, que debe ser informada".⁸⁶

Al aprobarse la Ley, ambas instituciones, en conjunto con la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, emitieron un comunicado público condenando su aprobación. En éste, manifiestan que la Ley disfraza – bajo el pretexto de evitar el derroche público–, su verdadera intención: amordazar a la prensa y “mermar su rol fiscalizador, además de atentar contra el derecho de los peruanos a recibir información en poder del Estado.”⁸⁷

La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), también se pronunció en contra. En un comunicado, sostuvo que "El Estado tiene el deber de informar en forma permanente a la población sobre las actividades que realiza, los servicios que implementa en favor de la colectividad, el desarrollo de infraestructura y sectores productivos.

⁸² [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/\\$FILE/PER-2017-6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/$FILE/PER-2017-6.pdf)

⁸³ <https://peru21.pe/politica/primer-ministro-anuncia-gobierno-presentara-accion-inconstitucionalidad-ley-mulder-410352-noticia/>

⁸⁴ <https://larepublica.pe/politica/1204144-gremios-cuestionan-nueva-version-del-proyecto-mulder/>

⁸⁵ <https://elcomercio.pe/politica/mauricio-mulder-pide-proyecto-publicidad-estatal-apruebe-insistencia-noticia-520143-noticia/>

⁸⁶ idem

⁸⁷ <https://twitter.com/ConsejodePrensa/status/1007443301744697344/photo/1>

En el plano internacional, fue el relator espacial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, quien se pronunció en repetidas ocasiones durante el proceso en contra de la iniciativa de Mulder.

Asimismo, debe realizar campañas informativas para promover los sectores industriales, productivos y de servicio de nuestro país".⁸⁸

Además, el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, también consideró que la norma era excesiva. Señaló que: "no debe caerse en un falso dilema, entre prohibir la contratación de medios privados y permitir que esta se siga llevando a cabo con una regulación deficiente."⁸⁹

En el plano internacional, fue el relator espacial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, quien se pronunció en repetidas ocasiones durante el proceso en contra de la iniciativa de Mulder. El funcionario expresó la opinión que el objetivo de la Ley era en realidad perjudicar a los medios independientes que investigan hechos de corrupción. Manifestó que "se puede interpretar que un grupo de legisladores quieren un periodismo dócil y súbdito a ellos"⁹⁰, dando a entender que la mayoría parlamentaria buscaba enmudecer a una prensa que tendría razones legítimas para investigarlos.

En cuanto a la opinión pública, Ipsos realizó una encuesta en marzo de 2018 en donde solo el 28% de la población estaba enterado de la iniciativa. De estos, 62% estaba en desacuerdo con la ley.⁹¹

El congresista Mulder dijo que la idea de regulación se conversó en la Comisión Permanente pero que él

⁸⁸ <https://elcomercio.pe/politica/confiep-ley-publicidad-estatal-atenta-derecho-informacion-noticia-527766-noticia/>

⁸⁹ <https://diariocorreo.pe/politica/defensor-del-pueblo-sobre-ley-mulder-es-insuficiente-echar-mano-de-las-redes-sociales-819162/>

⁹⁰ <https://elcomercio.pe/politica/cidh-peru-emprende-camino-peligroso-ley-mulder-noticia-527472-noticia/?ref=ecr>

⁹¹ <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-03/opinion-data-marzo-2018.pdf>

“no escuchaba de ninguno de los actores en estos temas, el Consejo de la Prensa Peruana, la CIDH, todos los que han intervenido, sugerir nada, todo era a muerte, de ninguna manera, y después una campaña contra el Congreso a ver si se arrinconaba. Entonces es evidente que está, también, equivocándose de estrategia. Yo lo dije en mi intervención. Yo comencé poniendo –y siempre hago así, es una estrategia–, uno presenta proyectos duros y radicales porque sabe después, con el debate, uno los tiene que tamizar. Pero en este caso, solamente hubo un tamiz muy pequeño en la comisión permanente y después de eso ya no hubo más. Solamente hubo estigma.”⁹² Este comentario sugiere que tal vez, su intención inicial no fue aprobar una ley que contemplara medidas tan extremas, pero que una combinación entre una mala estrategia por parte de actores de la sociedad civil, y el apoyo de una gran mayoría fujimorista, permitieron que la ley fuera aprobada.

4.5 Contragolpe del Ejecutivo: el fallo del Tribunal Constitucional

La bancada oficialista no tardó en interponer una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Fue suscrita por 33 congresistas que no estaban a favor de la Ley y admitida a trámite el 18 de junio. El Ejecutivo, además, también presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional⁹³. Por su parte la SNRTV recolectó más de 5,000 firmas de ciudadanos e inició el mismo proceso. Mientras que IPYS interpuso una acción de amparo.

El Tribunal Constitucional declaró que la Ley era inconstitucional en octubre de 2018. En los pocos meses que tuvo vigencia, ¿tuvo los efectos de los que se advertía? El impacto que tuvo no ha sido cuantificado, pero hubo muchas denuncias de campañas que no estaban llegando a su público objetivo. En agosto, el Ministerio de Salud informó que sus campañas habían pasado de llegar a quince a dos millones de personas en medios⁹⁴. Asimismo, el presidente de las Cajas Municipales de Ahorro y

⁹² <http://www.atv.pe/actualidad/mauricio-mulder--la-propaganda-es-un-gasto-innecesario-354753>

⁹³ <https://larepublica.pe/politica/1266984-tribunal-constitucional-admite-tramite-accion-inconstitucionalidad-ley-mulder/>

⁹⁴ <https://rpp.pe/politica/congreso/publicidad-estatal-como-esta-afectando-la-ley-a-la-difusion-de-campanas-noticia-1147663>

El 11 de octubre, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia en donde analizaba las demandas acumuladas por el Ejecutivo y el Congreso.

Crédito sostuvo que la Ley Mulder había tenido un impacto en el ritmo de colocaciones, dado que registraron una caída del 3% respecto a diciembre del año anterior.⁹⁵

El 11 de octubre, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia en donde analizaba las demandas acumuladas por el Ejecutivo y el Congreso. Los derechos que dichos entes reclamaban habían sido vulnerados por la Ley Mulder, eran el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la participación política, a la libertad de expresión, a la libertad de contratación, al principio de legalidad en materia penal, y a la normativa constitucional sobre decretos de urgencia. De estos, el Tribunal consideró que se había vulnerado los últimos tres. Además, agregó que se había vulnerado el derecho a la libertad información.

El Tribunal sustentó que la absoluta prohibición de publicidad estatal constituía la vulneración del derecho a la información suscrito en la Constitución. Reconoció que las dimensiones de la libertad de información trazadas en la Constitución implican que toda persona tiene derecho "...a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley"⁹⁶. En vista de eso, el Tribunal sostuvo que "la publicidad estatal está protegida por el derecho a la libertad de información, en tanto se asume que el Estado brinda, en muchas ocasiones, información relevante para el interés social"⁹⁷, siendo, por lo tanto, una herramienta esencial

⁹⁵ <https://gestion.pe/economia/cmac-cerca-s-2-000-millones-colocaciones-campana-navidena-riesgo-ley-mulder-242757-noticia/?ref=gesr>

⁹⁶ <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

⁹⁷ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf

para el Estado a la hora de llevar a cabo sus deberes porque se orienta a la realización del bien común.

La publicidad estatal, además, “permite promover informar respecto de conductas de relevancia para la sociedad”⁹⁸. El ciudadano, asimismo, tiene el derecho de elegir entre diversas fuentes desde las cuales éste desea recibir dicha información. Al verse limitado a recibir la información solo desde fuentes estatales, el derecho a la información se ve, por lo tanto, limitado. Si bien la Ley cumple el propósito de reducir el gasto público desmedido, no supera el test de proporcionalidad, en vista de que existirían otro tipo de medidas fiscalizadoras que no implicarían la prohibición para conseguir el mismo fin. Por lo tanto, los artículos 1 y 3 de la Ley fueron declarados inconstitucionales al vulnerar el derecho a la libertad de información.

El Tribunal estableció que la Ley no vulnera el derecho a la información pública porque no contiene ningún impedimento para que los ciudadanos soliciten información y la reciban sufragando el costo que pudiera suponer la reproducción”. Asimismo, el Estado y sus instituciones tienen el deber de brindar dicha información “en los términos establecidos en la Constitución y la ley.”⁹⁹ Si bien la norma podría aumentar los costos que implica obtener información para la ciudadanía, no constituye, en realidad, una prohibición a la misma porque los canales Estatales aún la proveerían.

Tampoco consideró que vulnerara el derecho a la participación política en vista de que “en muchas oportunidades el derecho a la información y a la participación política se activan y complementan conjuntamente.”¹⁰⁰

Además, consideró que la libertad de expresión no ha sido vulnerada porque no existe un derecho fundamental a obtener un financiamiento por parte del Estado y, por lo tanto, la decisión de no otorgarlo no puede ser considerada un mecanismo de censura.

⁹⁸ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf

⁹⁹ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf

¹⁰⁰ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf

Sin embargo, respecto a la libertad de contratación, la sentencia sostiene que la Ley constituye una limitación porque el “Estado contrata publicidad porque es un medio necesario para satisfacer el derecho a la libertad de información y cumplir con sus derechos constitucionales”. Por lo tanto, la Ley prohíbe una acción necesaria para un estado constitucional donde éste juega un rol como actor de mercado y es libre de contratar con medios privados a fin de informar a la población.

Además, se vulnera el principio de legalidad en materia penal, dado que, al tipificar la contratación de publicidad estatal en medios privados como un delito de malversación, se ve en conflicto con el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, que dice: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”¹⁰¹. A raíz de esto, el Tribunal sostiene que el Estado no puede considerar la publicidad estatal en medios privados como delito porque “resulta indispensable para garantizar el derecho de las personas a recibir información”¹⁰². Por lo tanto, no se puede calificar como delito una conducta a través de la cual se satisface un derecho.

Por lo tanto, al haber declarado inconstitucionales los artículos 1, 3 y 4 de la ley, el Tribunal argumentó que los restantes artículos perdían sentido, “al no existir un núcleo central de la ley, dichas disposiciones accesorias carecerían de sentido de forma autónoma”. Por lo tanto, también fueron declarados inconstitucionales.

Finalmente, para evitar un vacío legal en materia de publicidad estatal, el Tribunal consideró que “podrían aplicarse analógicamente las normas que regulan la publicidad estatal en medios de comunicación públicos al ámbito de la publicidad estatal en medios de comunicación privados, hasta que se emita una nueva regulación sobre la materia, conforme a los criterios establecidos en esta sentencia”¹⁰³.

¹⁰¹ <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

¹⁰² https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf

¹⁰³ Idem

En suma, el hecho de que, en un contexto de polarización, la mayoría parlamentaria haya logrado aprobar una Ley a la que el resto del gobierno, incluido el presidente, la sociedad, la comunidad internacional, y la ciudadanía se oponían, refleja la importancia de las dinámicas de poder a la hora de abordar un problema público. Además, entraña también el hecho que dicho problema no está siendo abordado por la ley que se propone. La ley Mulder planteó una solución temporal e ineficiente, porque generó temor en la sociedad, en cuanto a la libertad de expresión y de contratación. Esto hace que sea menos probable que se regule el problema de manera idónea en el futuro, dada la sensación de hipersensibilidad generada por los excesos de la Ley.

Asimismo, saca a la luz la importancia que se debe tener por las libertades constitucionales a la hora de generar una ley. En este caso, fue el Tribunal Constitucional, la máxima instancia, quien finalizó el proceso, declarando a la Ley como inconstitucional. Pero las voces que se alzaron en contra de la misma, tanto desde la sociedad civil, como desde la sociedad internacional, son un indicio de que la sociedad viene adquiriendo conciencia sobre sus propios derechos y los mecanismos que implican protegerlos, y que incluso puede ser el Estado quien los vulnere. Esto se evidencia con las demandas de amparo que fueron presentadas por ciertas instituciones de la sociedad civil.

En suma, el hecho de que, en un contexto de polarización, la mayoría parlamentaria haya logrado aprobar una Ley a la que el resto del gobierno, incluido el presidente, la sociedad, la comunidad internacional, y la ciudadanía se oponían, refleja la importancia de las dinámicas de poder a la hora de abordar un problema público.

Asimismo, el desarrollo de indicadores que puedan cuantificar el impacto directo de la publicidad estatal es esencial para que los ciudadanos puedan saber que sus recursos están siendo canalizados hacia fines merecidos.

Es importante resaltar que el Tribunal Constitucional sí reconoció que una conexión excesiva y discrecional entre el Estado y los medios de comunicación puede ser perjudicial para la democracia, por lo cual es indispensable que se empleen mecanismos de fiscalización, que pueden incluir a la propia sociedad civil, para asegurar que el gobierno no lleve a cabo un gasto ingente en publicidad estatal. Asimismo, el desarrollo de indicadores que puedan cuantificar el impacto directo de la publicidad estatal es esencial para que los ciudadanos puedan saber que sus recursos están siendo canalizados hacia fines merecidos.

En última instancia, lo que comprueba la corta duración de la ley Mulder es que el Perú es, efectivamente, un Estado de Derecho en donde se respetan las libertades de todos; desde las del Estado para contratar libremente cuando la Constitución lo permite, hasta las de los ciudadanos para poder escoger libremente la fuente desde la cual quieren recibir información.

CAPÍTULO 5.

CONSENSO BILATERAL EN GÉNERO, PARIDAD Y CUOTAS. (CASO III)

El tercer caso (Caso III, capítulo 5) expone un exitoso desempeño colaborativo entre ambos poderes. Es decir que, a diferencia de los casos I y II, cuyos desenlaces fueron unilaterales, este tercero muestra una solución bilateral a los conflictos Ejecutivo-Legislativo. Otra particularidad, es que el consenso se alcanzó en una materia que suscitaba posturas ideológicas antónimas y consecuentemente, la defensa en plenario de agendas programáticas divergentes. La polémica concurrió en torno a la «Ley que modifica la Ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional». Entre otros, dicha Ley incluye contenidos de género, paridad y alternancia en cargos administrativos y políticos, cuestiones controversiales para algunos sectores de la sociedad representados en el Legislativo.

La discusión no era precisamente novedosa ni tampoco baladí. Instruía sobre la necesidad de soliviantar carencias —históricamente acumuladas— de representación de intereses de género en las agendas del Ejecutivo y del Legislativo. Es decir, se discutía la necesidad de una mayor inclusión de la mujer como sujeto de derechos en los asuntos parlamentarios, gubernativos y de la sociedad civil. La disputa concluyó satisfactoriamente y mediante acuerdo entre los poderes del Estado, por la capacidad que mostraron algunas congresistas de suspender su oposición política para lograr acuerdos plenarios en temas álgidos. El avance fue posible, asimismo, por un contexto saturado de motivaciones

reformistas en varios paradigmas (de pensiones, política y judicial, etc.). El acuerdo se saldó, incluso, con el simbólico abrazo entre cuatro parlamentarias de bancadas en oposición programática (Luz Salgado y Alejandra Aramayo de FP, Marisa Glave de NP y Mercedes Araoz), cuyas semblanzas evocan feroces duelos por sus posturas ideológicas personales o partidistas.

5.1 Antecedentes en temas de género. Representación de mujeres en el Congreso de la República

La representación política femenina en el Perú, específicamente la parlamentaria, ha sido menor al 50% a lo largo de la historia. Si bien actualmente las mujeres gozan de derechos políticos, éstos han sido otorgados con varias décadas de retraso. Como una manera de resarcir esta desigualdad de representación descriptiva, se han desarrollado medidas como las acciones afirmativas de género, que tomaron relevancia en el país y en la región latinoamericana durante de la década de los noventa, a partir de la adopción de las cuotas de género.

El contexto internacional fue uno de los factores influyentes para que el gobierno peruano abra la escena política hacia la participación de las mujeres y articule políticas a favor de sus demandas ciudadanas. Las mujeres tuvieron importantes espacios de difusión y presión a través de una serie de conferencias mundiales en las que participó el Perú. Por ejemplo, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos ocurrida en 1993, en la que se reconocieron los derechos de la mujer, la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo en 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer en el año 1995, en la que se aprobó la Plataforma de Acción, que fomenta la adopción de las cuotas de equidad de género, fueron los espacios internacionales en los que el Perú se comprometió a impulsar la agenda de género. En estos foros se apuntaba a reforzar los derechos de la ciudadanía de las mujeres y en temas antes considerados de dominio privado.

El gobierno de Fujimori impulsó el tema dentro de la agenda política nacional. Durante la gestión del ex presidente Fujimori se realizaron diversos cambios a favor de la participación de las mujeres en la escena política. Sin embargo, este

régimen se basó en un liderazgo neo-populista¹⁰⁴ que desarrolló discursos agradables a las clases populares. Por eso, tal como explica Rousseau, parte del discurso neo-populista de Fujimori fue dirigido a las mujeres como una clientela política específica y como objeto de políticas públicas¹⁰⁵. Es decir, el ex mandatario dirigió su discurso y sus políticas públicas hacia las mujeres con el fin de que éstas fuesen sus aliadas políticas. Ello generaría una percepción positiva frente a este grupo y beneficiaría a la imagen de su gobierno¹⁰⁶. Además, se dirigió a las mujeres pues se había estado conformando un sector con experiencia profesional, tanto de clase media como de sectores populares, organizados como dirigentes de bases o dirigentes políticas³. Cabe agregar que, las políticas implementadas se dirigieron a los dos registros de identidad nacional femenina, es decir, se resaltó los roles de género convencionales y se difundieron nuevos derechos no convencionales como las cuotas de género².

En consecuencia, la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 se modificó y se incluyó una cuota mínima de 25% de mujeres y hombres dentro de las listas de los candidatos para el Congreso. Esta Ley de Cuota de Género se promulgó en septiembre del año 1997, durante el segundo mandato de Fujimori, con el fin de acatar los compromisos asumidos en las Conferencias Internacionales. El proyecto de ley fue presentado por las congresistas Martha Hildebrandt y Luz Salgado, ambas del partido fujimorista Cambio 90. Al comienzo, el proyecto no recibió el suficiente apoyo, sin embargo, cuando el presidente Fujimori se pronunció a favor, éste fue aprobado en el Pleno.

En consecuencia,
la Ley Orgánica
de Elecciones
N° 26859 se
modificó y se
incluyó una cuota
mínima de 25%
de mujeres y
hombres dentro
de las listas de los
candidatos para
el Congreso.

¹⁰⁴ Según Rousseau: "El neopopulismo significa la movilización del apoyo de una masa multi-clasista en contra de una élite, dicha movilización es asumida por un líder político que busca alcanzar una importante transformación de la sociedad." (2012: 22)

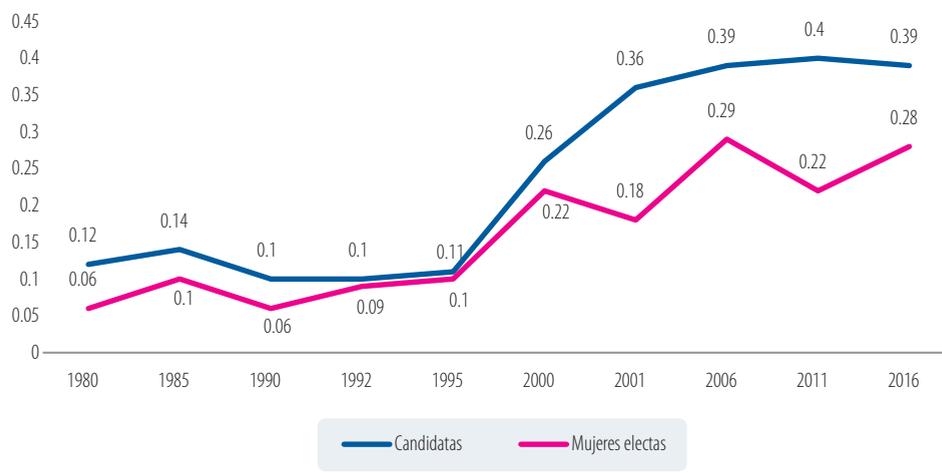
¹⁰⁵ Rousseau, Stéphanie (2012). Mujeres y ciudadanía Lima: IEP

¹⁰⁶ Blondet Cecilia (2002). El encanto del dictador: Mujeres y política en la década de Fujimori. Lima: IEP

Este proyecto funciona como una medida de acción afirmativa, ergo “asume que existen desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que impiden una participación bajo las mismas oportunidades entre grupos sociales e individuos”¹⁰⁷. En otras palabras, se entiende que las mujeres no han gozado de las mismas oportunidades y que esa medida ayudaría al acceso e inserción de mujeres en cargos de poder; lo cual llevaría a una presencia efectiva y equitativa de las mujeres en la participación política.

Luego, en el año 2000, a partir del nuevo proyecto de ley presentado por la congresista Mercedes Cabanillas (APRA), se promulgó la Ley 27387 que estableció aumentar la cuota mínima de mujeres y hombres del 25% al 30% para las listas congresales. De igual forma, se cambió el sistema de elección, que pasó de ser en distrito único nacional a la elección en distrito múltiple. No obstante, al analizar los resultados de las candidatas electas se demuestra que la ley no es suficiente para lograr un 50%. Es decir, una participación equilibrada entre hombres y mujeres; pues, como muestra el gráfico 35, el porcentaje de participación y elección de mujeres es menor al 50% hasta el 2016.

Gráfico 35. Evolución de la representación parlamentaria femenina (1980-2016)



Fuente: InfoGob. Elaboración: Parlamento Abierto.

¹⁰⁷ Uchuypona y Jave (2013) *¿Quién dijo que sería fácil?* Lima: PUCP. Instituto de Democracia y Derechos Humanos

Los resultados del gráfico 35 muestran un aumento de la participación y la representación parlamentaria femenina tras implementar las cuotas de género, en comparación con el panorama previo. Ejemplo de ello son los resultados de las elecciones desde 1980 hasta 1990, en el que hubo entre un 6 a un 10% de participación femenina. Lo interesante es que, a pesar de la baja participación, se elegía una importante proporción de las mujeres candidatas, lo que cambia luego de la aplicación de las cuotas como se observa con el resultado del 2001. Hay una diferencia mayor entre las mujeres electas y las candidatas -aproximadamente 12% puntos porcentuales. Desde el 2000, se observa altas y bajas en la participación, mientras que la representación presenta una tendencia ascendente.

En la misma línea, la experiencia de las cuotas de género no ha conseguido su objetivo esperado, el cual era alcanzar el 50% de candidatos hombres y mujeres, es decir, obtener una equidad total respecto a la representación parlamentaria femenina, pero se observa una mejora en el tiempo. A pesar de tal situación, durante el periodo parlamentario 2016-2019, se debatieron medidas afirmativas que promovían una mayor inclusión de la mujer en diversos ámbitos, uno de ellos el político. A continuación, se desarrollará más en detalle la labor legislativa durante tal periodo parlamentario en temas de género. Se describirá qué temas específicos se tocaron con mayor frecuencia, cuáles fueron las bancadas que estuvieron más al tanto del tema, así como leyes que tras diversas tensiones llegaron a ser publicadas.

5.2 Legislando en temas de género: Congreso 2016-2019

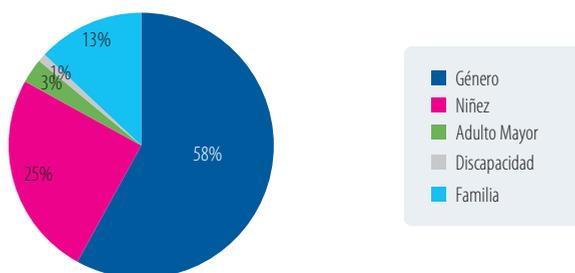
Desde agosto del 2018 hasta la disolución del Congreso, la Comisión de la Mujer y Familia solo tuvo 6 sesiones ordinarias. Esto demuestra que no se dieron los espacios suficientes para poder discutir los PL en dicha Comisión. Esta, además, es la comisión que menos efectividad tuvo en presentar dictámenes, contando con solo un 8% de PL dictaminados sobre el total de proyectos derivados a la misma.

Con respecto a los temas de los PL asignados a esta Comisión, la mayoría están enfocados en temas de género, como la inclusión de las mujeres en el mundo laboral o acerca de su participación política.

Otro tema recurrente es la protección, con medidas en contra de la violencia sexual, acoso sexual y político. La bancada que presentó un mayor número de PL concerniente a este tema fue Fuerza Popular, centrándose en trata de personas y violencia contra la mujer. Nuevo Perú fue la segunda bancada con mayor número de PL, enfocándose en acoso político, ley de identidad de género y facilidades a mujeres embarazadas. Es decir, en este punto es importante resaltar la diferencia de enfoque entre la bancada mayoritaria de Fuerza Popular, centrada en temas con apoyo amplio, como legislar en contra de la violencia hacia la mujer, con una bancada de izquierda como Nuevo Perú, enfocada en legislar sobre temas de género más controversiales, como la ley de identidad de género.

El tema de niñez es el segundo más presente en la Comisión. Los PL giran en torno a la protección de niños en situación de abandono, o su protección en casos de desastres naturales. Un proyecto de ley que llama la atención es el presentado por la congresista Tamar Arimborgo (FP), el cual propone otorgarle protección al concebido, para así generar un marco legal para la prohibición del aborto en el país. Fuerza Popular y Cambio 21, bancadas conocidas por tener congresistas con ideas conservadoras, son las que han sido más activas en este tema.

Gráfico 36. PL en Comisión de la Mujer y Familia-por tema, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

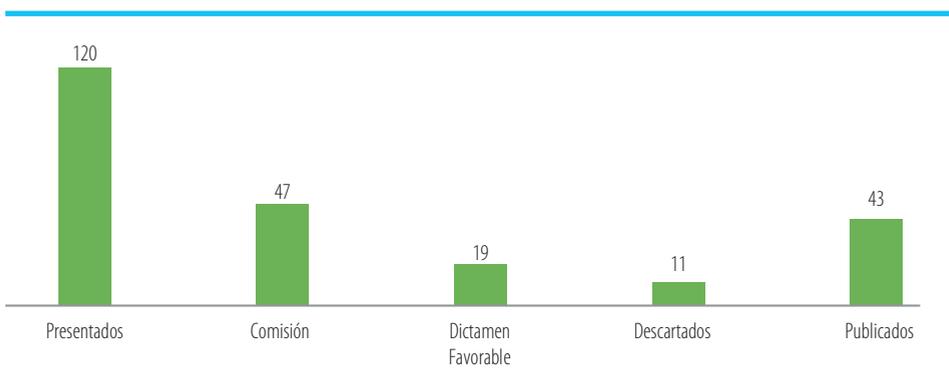
Tabla 11. Bancadas con más PL presentados-por tema, Congreso 2016-2019

Tema	Bancada
Adulto Mayor	Acción Republicana
Discapacidad	Nuevo Perú/Alianza Para el Progreso
Familia	Acción Republicana/Fuerza Popular
Género	Fuerza Popular/Nuevo Perú
Niñez	Fuerza Popular/Cambio21

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Ahora, enfocándose en el total de legislación sobre el tema de género, la cual involucra PL que no están únicamente en la Comisión de Mujer y Familia, sino también en comisiones como Constitución y Justicia, se cuenta en total con 120 PL presentados, de los cuales 43 han sido publicados, representando el 35.8% del total.

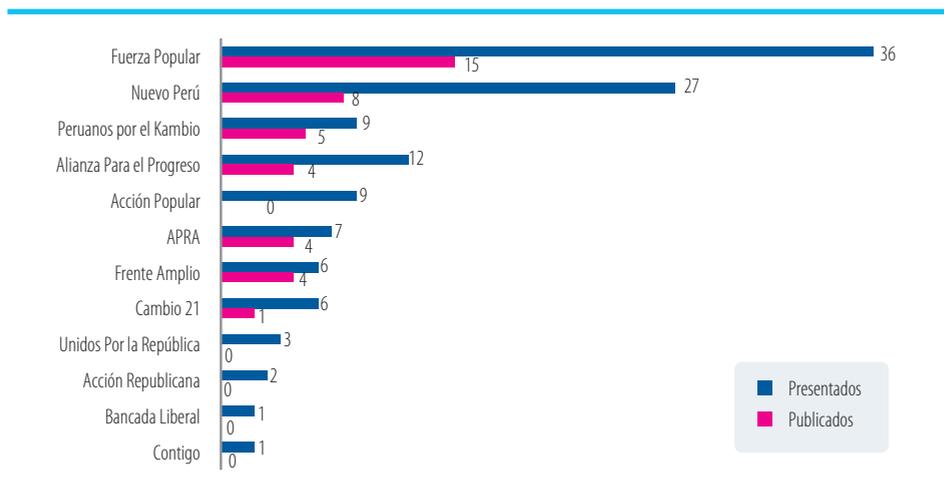
La ley que cuenta con mayor número de iniciativas agrupadas, y que fue una de las últimas en publicarse, es la ley N° 30996, en la que se incluye la inclusión progresiva de la paridad en las listas para las elecciones. En esta ley se encuentran las propuestas legislativas de Richard Acuña (APP), Estelita Bustos (C21), Alberto Quintanilla (NP) y Marisa Glave (NP).

Gráfico 37. PL sobre género, Congreso 2016-2019

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Fuerza Popular, como la bancada mayoritaria, es el grupo que mayor número de PL ha presentado en este tema. Le sigue la bancada de Nuevo Perú, que contaba con 10 parlamentarios, habiendo presentado 27 PL.

Gráfico 38. PL presentados vs. PL publicados-por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

De acuerdo con la tabla 12, Nuevo Perú y Cambio21 son las bancadas que menos efectividad tienen al momento de hacer publicar una ley en temas de género. Caso contrario al de Frente Amplio y el APRA, bancadas que, si bien no han presentado un gran número de PL, han logrado que se apruebe el 66.6% y 57.1% de sus PL en la materia, respectivamente. Es relevante preguntarse por qué, si a nivel general la bancada de Frente Amplio es la menos efectiva, en temas de género, por el contrario, es la que ha logrado aprobar cuatro de sus seis proyectos presentados. Una posibilidad es que esta bancada haya presentado estratégicamente sus PL, de tal manera de maximizar aquellos que tengan mayor consenso y, por lo tanto, mayores posibilidades de avanzar en el trámite parlamentario y ser aprobados en el Pleno. Esta posibilidad contrasta, de algún modo, con la situación de Fuerza Popular, bancada mayoritaria cuyos PL tendrían buenas posibilidades de ser aprobados, pero que cuenta con solo un 41.6% de efectividad. La bancada fujimorista presentó un total de 40 PL en temas de género, algunos de los cuales no pueden haber

tenido consenso incluso dentro de la bancada, por lo que no avanzaron hasta la etapa del Pleno.

Tabla 12. Efectividad PL en temas de género-por bancada, Congreso 2016-2019

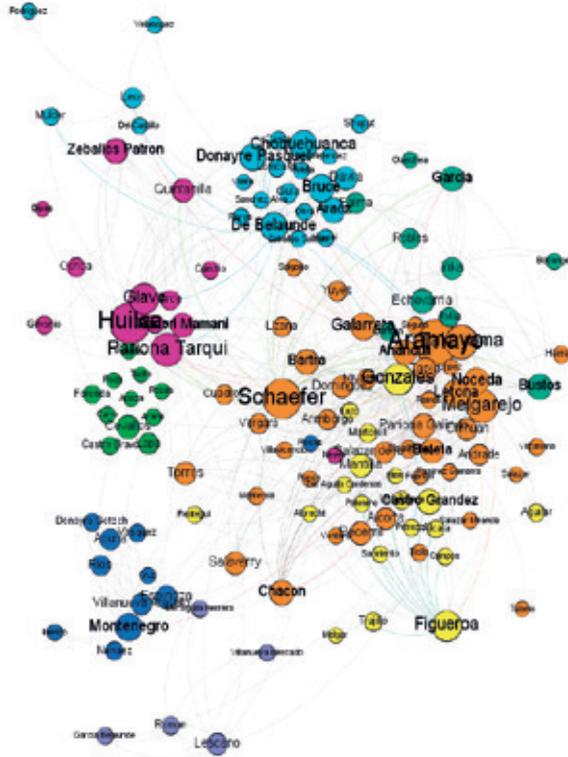
Bancada	Presentados/Publicados	% Efectividad
Frente Amplio	6/4	66.6%
APRA	7/4	57.1%
PPK	9/5	55.5%
Fuerza Popular	40/15	41.6%
APP	12/4	33.3%
Nuevo Perú	27/8	29.6
Cambio 21	10/1	16.6%

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

En el gráfico 39 están representadas las relaciones entre los parlamentarios que han firmado PL conjuntamente sobre temas de género. Se observa que Fuerza Popular estaría compuesto de varios grupos internos en temas de género (representados por colores en el gráfico). Es posible que haya habido una división programática interna. De un lado, los congresistas más conservadores en temas de género, como Bustos u Olaechea (en verde en el gráfico), aunque Arimborgo no estaría incluida en este grupo. De otro lado, los congresistas más liberales, como Aramayo (en naranja en el gráfico), aunque formando parte de un grupo más heterogéneo.

Un aspecto resaltante es que, a diferencia de otros temas, como el de medios de comunicación, donde se observa aislamiento, en este tema se encuentra mucha comunicación y acercamiento entre las bancadas. Ello quiere decir que, los congresistas, incluso de diferentes bancadas, han firmado PL entre ellos. Las parlamentarias que destacan son las que han generado mayores conexiones en la red: Indira Huilca (NP), Alejandra Aramayo (FP) y Karla Schaefer (FP).

Gráfico 39. Redes parlamentarias-PL sobre temas de género, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

A diferencia de Fuerza Popular, compuesto de varios grupos internos en lo referente a temas de género, las bancadas del Nuevo Perú, Frente Amplio, Alianza para el Progreso y Peruanos por el Cambio presentan unidad en este tema. En parte, esta unidad puede ser explicada por el tamaño de estas bancadas, que les permite coordinar con mayor facilidad y que obliga a buscar firmas de otros congresistas a los mismos congresistas frecuentemente.

Debido a la extensión de los PL y a manera de resumen, se procederá a explicar la situación de los PL en temas de género en base a la siguiente clasificación.

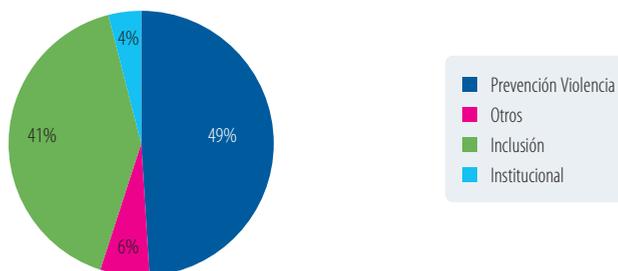
Tabla 13. Clasificación PL-género, Congreso 2016-2019

Clasificación	Temática
Inclusión	Medidas que buscan igualar condiciones en temas laborales, de educación, de participación política y de familia
Institucional	Creación de entidades estatales
Prevención Violencia	Medidas que buscan erradicar la violencia de la mujer, desde violencia sexual, física, acoso político y trata de personas
Otros	Celebraciones, fechas especiales

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

De acuerdo con esta clasificación, del total de PL que se quedaron en alguna comisión, se observa que los temas más recurrentes son los de prevención de la violencia y los de inclusión. Es resaltante algunos temas de PL en la categoría de inclusión, que plantean, por ejemplo, medidas como promover la participación política de las mujeres, programas de inserción laboral, considerar trabajo a la labor realizada por las amas de casa y prohibir la discriminación remunerativa.

Es decir, se puede decir que, en temas de género, los congresistas han realizado propuestas que son valiosas y que rescatan aspectos fundamentales de los problemas y las desigualdades que enfrentan las mujeres en el país. A pesar de la imagen de conservadurismo que puede haber tenido el Congreso 2016-2019, marcado por un grupo de parlamentarios emblemáticos, se observa que, en temas de igualdad de género, la agenda del Congreso disuelto ha propuesto legislación en línea con los problemas de las mujeres.

Gráfico 40. PL-género por Comisión, Congreso 2016-2019

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

La tabla 14 muestra el registro de los PL relacionados a temas de género que han sido descartados. Se puede observar en estos casos que ninguno ha sido retirado por su autor, la totalidad de estos recibieron dictamen negativo. La razón del dictamen negativo otorgado por las comisiones respectivas ha sido que tal propuesta legislativa ya cuenta con una ley vigente.

Este brinda evidencia adicional de la tendencia de los parlamentarios nacionales a sobre-legislar, ocurriendo, como en este caso, que las propuestas de ley, ya son leyes vigentes, generando ineficacias en el trabajo legislativo.

Tabla 14. PL-género descartados, Congreso 2016-2019

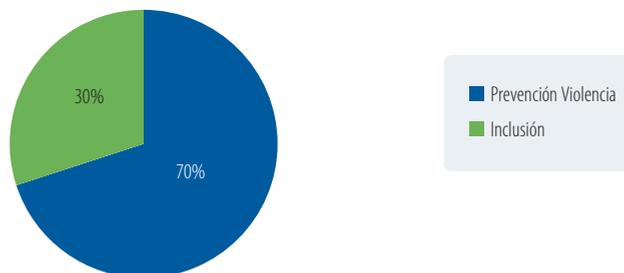
PL N.º	Congresista/ bancada	Sumilla	Razón descarte
1541	Benicio Ríos /APP	Regulación de la asistencia y protección a víctimas colaboradoras, testigos y peritos de trata de personas.	Dictamen Negativo
1926	Miguel Román/AP	Propone modificar los artículos 122 y 122- B del Decreto Legislativo 635 Código Penal, con el objeto de que esta norma guarde relación con la Ley 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y su Reglamento aprobado por D.S. 009-2016-MIMP.	Rechazado de Plano
2482	Úrsula Letona/FP	Pena de muerte se aplique también al delito de violación a la indemnidad sexual cometidos contra menores de siete años de edad.	Rechazado de Plano
2543	Federico Pariona/ FP	Propone declarar de preferente interés nacional y necesidad pública la priorización del pago de las reparaciones civiles destinadas a reparar o indemnizar a las víctimas de violencia contra la mujer y violaciones sexuales	Rechazado de Plano

PL N.º	Congresista/ bancada	Sumilla	Razón descarte
2555	Modesto Figuroa/FP	Propone modificar el artículo 45 de la ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	Rechazado de Plano
3043	Carlos Bruce/PPK	Propone establecer las medidas necesarias para dar celeridad, integridad y efectividad a los procesos judiciales realizados para atender los casos de violencia familiar y contra la mujer.	Rechazado de Plano
3172	Modesto Figuroa/FP	Propone incorporar el artículo 121-C al Código Penal, para sancionar las lesiones graves por violencia hacia la mujer seguidas de muerte.	Rechazado de Plano
3274	Tania Pariona/NP	Propone establecer el marco jurídico en materia de memoria y reconoce el derecho individual y colectivo a la memoria de las personas que sufrieron violaciones a los derechos humanos, de sus familiares y de la sociedad en su conjunto, en el marco del período de violencia 1980-2000.	
3661	Sonia Echevarría/ Acción Republicana	Propone modificar el artículo 26 de la Ley 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.	Rechazado de Plano

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

De acuerdo al gráfico 11, el tema en el que más se ha legislado ha sido en la prevención y erradicación de la violencia hacia la mujer, desde violencia física y sexual, hasta acoso político. La mayoría de estos proyectos son modificatorias de leyes para mejorar los procesos de denuncia. Así mismo, se encuentra la ley promovida por Gloria Montenegro (APP), en la que se unieron las propuestas de Luciana León (APRA) y la propuesta de la bancada de Fuerza Popular, que propone la creación de un registro de agresores sexuales. Como se mencionó, existió un interés de la bancada fujimorista en estos temas, además que eran temas que unían a parlamentarias de varias bancadas, por lo que las posibilidades de promulgación de legislación en este tema fueron altas.

Gráfico 41. PL-género publicados (Ley), Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Entre los temas de las leyes publicadas en cuanto a inclusión se encuentra la ley que otorga licencia de paternidad. Esta ley otorga incentivos para que exista una crianza en la que se involucren tanto padre como madre y, por tanto, promueve la inclusión y la erradicación progresiva de los roles de género. Por otro lado, contamos con la modificatoria de la Ley Contra Actos de Discriminación, para así disminuir las brechas salariales entre hombres y mujeres. Este es un tema vigente y del cual se poseen datos. Por ejemplo, para 2018, según el INEI, la brecha salarial entre hombre y mujeres ascendió a 572 soles en favor de los hombres. Esta situación es más visible entre mujeres y hombres de 45 años a más. Para este grupo etario, las mujeres ganan el 64.6% del ingreso de los hombres¹⁰⁸. Esto indica que este proyecto publicado está atacando un problema que ha sido verificado por la evidencia.

Otro tema legislado es la paridad y alternancia en las listas de postulantes al Congreso, Parlamento Andino, y elecciones regionales y municipales. Este tema ha estado impulsado desde las organizaciones civiles en la última década y se ha aplicado en algunos países de Latinoamérica, como Costa Rica. En Perú, el tema obtuvo mayor visibilidad y llegó a ingresar a la agenda política con la reciente discusión de las medidas de reforma política propuestas desde varios frentes. El acuerdo al que se llegó en el Congreso es que esta medida de paridad se aplicará de manera progresiva en cada elección. A partir del 2021 habrá un aumento de 5% en el porcentaje de

¹⁰⁸ INEI (2018). Perú: Brechas de Género 2018 – Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres

mujeres en las listas, para así, de esta manera, llegar al 50% de mujeres para las listas electorales en el 2031. El proceso por el cual pasó la ley de paridad será explicado posteriormente.

En balance, ya sea por los proyectos en comisión o por los proyectos publicados, se observa que el Congreso 2016-2019 ha legislado acerca de muchos de los problemas de discusión en la agenda de género. Si bien es cierto, la mayor legislación trata sobre temas consensuales, como medidas contra la violencia hacia la mujer, también ha habido acuerdos con respecto a temas más debatibles, donde el acuerdo parece haber arribado a un punto medio, como en el caso de la paridad progresiva, que se explicará más adelante.

Las propuestas legislativas en torno al tema de género tardan en promedio 413 días para que lleguen a ser publicados. Este promedio de días es mayor que el promedio general, que se sitúa alrededor de 286 días. De acuerdo con lo mostrado anteriormente, se podría decir que en temas de género se logran consensos, pero que estos tardan más que el promedio general. Es decir, se podría especular que los consensos necesarios en todo Congreso tardan, pero que una vez que se logran, llegan a una producción legislativa relevante.

De acuerdo a bancadas, Fuerza Popular y Nuevo Perú son las bancadas que mayores leyes han publicado, pero son las bancadas que tardaron más en publicar sus propuestas. Esto podría ser evidencia de las discordancias internas en una bancada tan numerosa como la de Fuerza Popular, donde pueden convivir legisladores de distintas posiciones con respecto al tema de género que origina demoras, sino tensiones internas. Por el contrario, Cambio 21 y Peruanos por el Kambio son las bancadas a las que le tomó menos días en promedio publicar sus proyectos: 320 y 375 días, respectivamente.

Tabla 15. Tiempo (días) promedio para publicar PL-género por bancada, Congreso 2016-2019

Bancada	# Leyes publicadas	Días promedio
Fuerza Popular	15	411
Nuevo Perú	8	444
Peruanos Por el Kambio	5	375
APRA	4	423
Frente Amplio	4	484
Alianza Para el Progreso	4	490
Cambio 21	1	320

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Ana María Choquehuanca (PPK), Luciana León (APRA) e Indira Huilca (NP) han sido las parlamentarias que mayor número de PL con respecto a temas de género han logrado publicar. Choquehuanca es la parlamentaria que estuvo detrás de la licencia de paternidad, y sus PL están enfocados en prevenir y erradicar la violencia contra la mujer. Es resaltante, además, que estas congresistas pertenezcan a diferentes bancadas y a bancadas diferentes de la mayoritaria. Se podría decir que muy probablemente tuvieron que consensuar sus proyectos para que vieran la luz. Esto provee más evidencia de la capacidad del Congreso para, en algunas circunstancias, lograr acuerdos en temas sustantivos.

Tabla 16. Tiempo (días) promedio para publicar PL-género por congresista, Congreso 2016-2019

Congresista /Bancada	# Leyes Publicadas	Días promedio
Ana María Choquehuanca / PPK	4	355
Luciana León / APRA	4	423
Indira Huilca / NP	3	427

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

En conclusión, la labor legislativa en cuanto a temas de género ha tenido mayor cabida en la Comisión de la Mujer. Esta labor ha estado enfocada tanto en legislación para la erradicación de la violencia contra la mujer, como hacia medidas implementadas para promover la inclusión. Esta

gestión parlamentaria ha generado avances significativos, como mejoras en medidas de la prevención y erradicación de la violencia, el registro de acusados por abuso sexual y físico, la implementación de la licencia de paternidad, y la última ley de Paridad y Alternancia, la cual será explicada a continuación.

5.3 Ley para Paridad y Alternancia. Cuota de género: ¿medida suficiente?

Como se ha ido discutiendo a inicios del capítulo, la medida afirmativa de las cuotas de género busca generar mayores incentivos para que los partidos políticos enfrenten la baja participación y representación política de la mujer. Pese a la implementación de versiones de cuotas en el país, y si bien se observa considerables mejoras, estas no han generado los avances esperados a la fecha. Revisando estadísticas del parlamento disuelto (2016-2019), solo el 28% eran mujeres del total de 130 congresistas. Esta situación implica que se han presentado obstáculos para su eficacia y para llegar a la paridad del 50%. Como menciona Albaine (2015), estas limitaciones son tanto de tipo institucional, como vinculadas a actores políticos y sociales que han imposibilitado la generación de condiciones reales para la igualdad de la participación política de las mujeres.¹⁰⁹ En ese sentido, uno de los mayores obstáculos es el acoso político contra las mujeres, que genera condiciones inequitativas en la competencia electoral y al momento de ejercer el cargo para el que una autoridad mujer fue electa.

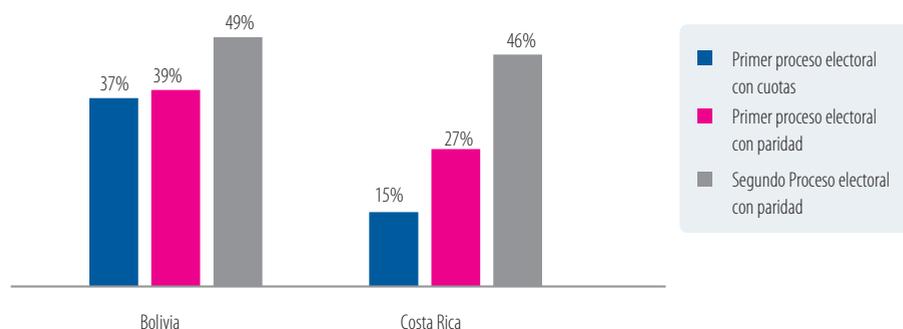
Frente a ello, además de la existencia de normas que sancionan el acoso político, también se han aprobado leyes de paridad y alternancia en las listas electorales. Estas medidas ya han sido aplicadas en países de Latinoamérica, como Costa Rica y Bolivia. En el caso costarricense, el aumento de las mujeres parlamentarias electas ha sido más impactante. Para la primera aplicación de cuotas se obtuvo un 14.6% de representación. Pero, para el 2009, cuando se aprobó la ley de paridad y alternancia, se logró que las mujeres elegidas alcanzaran el 27%. Y para la siguiente elección se llegó a alcanzar 45.6%.

¹⁰⁹ Albaine, Laura (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. <https://www.redalyc.org/pdf/509/50938990008.pdf>

Caso similar es el de Bolivia, país latinoamericano pionero en la aplicación de medidas afirmativas para la participación política de la mujer, donde, desde la aplicación de la cuota se contaba con un 37% de mujeres parlamentarias elegidas. Para el segundo proceso electoral se llegó a tener 49% de representación parlamentaria femenina. Estos resultados positivos demuestran grandes avances en cuanto a la participación política femenina. Pero, para lograr mayores avances es importante generar otros incentivos a nivel educativo, por ejemplo.

Se observa que la elección de mujeres parlamentarias ha ido aumentando progresivamente luego de la aplicación de la cuota paritaria. Ello implica que la aceptación de la mujer en la política se está incrementando.

Gráfico 42. Representación parlamentaria femenina, Bolivia y Costa Rica.



Fuente: Atlas Electoral Bolivia y Costa Rica – Elaboración: Parlamento Abierto.

En cuanto a la situación en el Congreso peruano, existen diversas propuestas legislativas que han promovido la paridad desde el 2001 las que han sido archivadas, se les han otorgado dictamen negativo o, simplemente, se quedaron relegadas en comisión, sin llegar a ser debatidas.

Para el periodo 2001-2006 se presentaron cinco PL enfocados en la modificación de la cuota de género a nivel regional y local. En el 2002, el JNE presentó el PL 1688 y el PL 4708, que buscaban incluir la alternancia y aumentar la cuota de género. Sin embargo, estos proyectos no lograron alcanzar los votos suficientes y fueron archivados. Por otro lado, también se presentó el PL 3682 que buscaba incorporar la cuota en los colegiados del Poder Judicial, pero este proyecto tampoco llegó a tener

los votos necesarios para obtener el dictamen favorable en la Comisión de Constitución.

En el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron seis propuestas legislativas referidas a la cuota de género. De estas propuestas, la única que se publicó fue la Ley 30414, que modificó elementos con respecto a la inscripción de organizaciones políticas, afiliación y dádivas. Esta ley acumuló el proyecto de ley 3835, que propuso establecer una cuota de género en los directorios de empresas que cotizan en la bolsa de valores. Esta iniciativa no obtuvo el dictamen favorable por parte de la Comisión de Mujer y Familia y, finalmente, no fue incluida en la ley. Otros PL, como el 2458 y el 2401, que buscaban incorporar una cuota de género en espacios como los órganos colegiados de entidades pública y los consejos de coordinación regional y local, también fueron rechazados y archivados.

El rechazo y archivamiento de PL sobre paridad y alternancia se mantuvo en los primeros años del periodo legislativo 2016-2019. Durante ese periodo se presentaron diversos PL referidos a la paridad y alternancia, pero la mayoría se quedaron estancados en comisión. También se dieron casos en los que fueron retirados del dictamen favorable y, por lo tanto, del texto sustitutorio. Un grupo de estos PL enfocados hacia la paridad, a pesar de adversidades, idas y vueltas, sí llegaron a ser aprobados y publicados.

5.4 Participación política de la mujer. Una normativa relegada por años

A finales de diciembre de 2016 se presentó el primer proyecto de ley enfocado hacia la paridad y alternancia, el PL 834 "Ley que fortalece la participación política de la mujer", propuesto por Alberto Quintanilla (FA en ese entonces). Tal proyecto de ley proponía la paridad y alternancia en las listas de candidatos parlamentarios, de candidatos al Parlamento Andino y de postulantes en las elecciones regionales y municipales. Es curioso que un PL enfocado hacia la participación política de las mujeres haya sido decretado únicamente hacia la Comisión de Constitución. Para marzo de 2017, Indira Huilca, activista por los derechos de la mujer y presidenta de la Comisión de Mujer y Familia, solicitó que este proyecto de ley pase a su comisión. En abril de 2017, el proyecto fue decretado también

a la Comisión Mujer y Familia. Para octubre del mismo año, Sergio Dávila (PPK), solicitó su adhesión a tal proyecto, pedido que procedió.

En noviembre de 2017, Úrsula Letona (FP), presidenta de la Comisión de Constitución, decidió retirar de la agenda de debate de la sesión ordinaria el proyecto de ley 834. Alberto Quintanilla declaró que, a pesar de que el proyecto fue incorporado en agenda en la sesión previa, este fue retirado sin informar¹¹⁰. Para estas fechas, se tenía la expectativa de debatir el proyecto de ley, debido a que se aproximaba la convocatoria de elecciones regionales y municipales, comicios donde se esperaba contar con la aplicación de la paridad y la alternancia en las listas.

Hasta mediados del 2018 no se debatía el proyecto, por lo que parlamentarios de Nuevo Perú presentaron sendos recursos para generar presión y lograr debatir el proyecto de ley. Entre los recursos usados se encuentran la presentación de oficios para la priorización del proyecto de ley en la Comisión de Constitución o la presentación de propuestas para la inclusión del PL 834 al Pleno Mujer. El Pleno, sin embargo, nunca se llegó a dar.

La situación política dio un giro inesperado en julio del 2018 con la difusión de una serie de audios que destapaban una trama de corrupción y tráfico de influencias en el más alto nivel del sistema de justicia y que involucraba a jueces, fiscales, integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, empresarios y políticos. Frente a esta coyuntura, el presidente Martín Vizcarra dio un Mensaje a la Nación y anunció la convocatoria a un referéndum para someter a consultar popular algunos aspectos de la reforma judicial y política puesta en marcha. Como parte de la reforma política, el Ejecutivo convocó a cinco profesionales para que conformen la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. En su informe final, la Comisión presentó una serie de PL agrupados en cuatro ejes: 1) anticorrupción y rendición de cuentas; 2) gobernabilidad; 3) organizaciones políticas y representación; y 4) participación electoral y política. La propuesta de paridad y alternancia se incluyó en el tercer eje.

¹¹⁰ Andina(2017) "Piden poner en debate proyecto sobre paridad y alternancia" <https://andina.pe/agencia/noticia-piden-poner-a-debate-proyecto-sobre-paridad-y-alternancia-genero-689752.aspx> Consultado: 21/11/2019

El Ejecutivo intentó implementar la paridad en dos ocasiones, pero sin éxito alguno. El primer intento vino con el proyecto de ley N° 3159, que buscaba mejorar el proceso de selección del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y que incluyó la paridad. En septiembre del 2018, los congresistas fujimoristas Héctor Becerril, Lourdes Alcorta, Milagros Takayama, Úrsula Letona, Luis Galarreta, Miguel Torres, Mario Mantilla y Tamar Arimborgo votaron en contra de incluir la paridad en el dictamen del proyecto de la ley en cuestión, el cual iba a ser sometido a referéndum. Su principal argumento fue que la selección de los miembros del CNM se tenía que hacer en base a los méritos de los candidatos y no en función a su género. Según la congresista fujimorista Tamar Arimborgo, de incluirse la paridad, los postulantes iban a tener la libertad de postularse como hombre o como mujer.¹¹¹

El segundo intento fue cuando a inicios del 2019, el presidente Vizcarra presentó el proyecto de ley N° 3786, que proponía un nuevo proceso de elección de la Junta Nacional de Justicia, en el que también se incluyó la paridad. Si bien la bancada fujimorista aprobó el dictamen a favor del proyecto de ley, en el texto final no se incluyó la paridad. Durante el debate del dictamen, se argumentó la inconstitucionalidad de la paridad, debido a que implicaría mayores ventajas hacia un grupo de personas.¹¹²

En marzo del 2019, en medio de los debates por la reforma política, Salvador del Solar juramentó como el nuevo presidente del Consejo de Ministros y conformó el segundo gabinete paritario. Ello podría

El Ejecutivo intentó implementar la paridad en dos ocasiones, pero sin éxito alguno. El primer intento vino con el proyecto de ley N° 3159, que buscaba mejorar el proceso de selección del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y que incluyó la paridad.

¹¹¹ La República (2018) "Fujimorismo se opone a paridad de género en reforma del CNM" <https://larepublica.pe/politica/1320857-referendum-fujimorismo-opone-paridad-genero-reforma-cnm/> (Consultado 21/11/2019)

¹¹² Congreso de la República (2019) http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/03745DC04MAY20190128.pdf (Consultado 21/11/2019)

considerarse como un acto político y simbólico que buscaba generar presión en el Poder Legislativo al demostrar que sí es posible llegar a la paridad sin dejar de lado la meritocracia, pues el nuevo gabinete estaba conformado por nueve mujeres con una reconocida trayectoria académica y profesional.

5.5 Aumento de insumos para forjar la paridad de género

En abril del 2019, el presidente Vizcarra presentó al Congreso doce PL de reforma política. De ellos, los PL N° 4186 y N° 4187 incluían la paridad y alternancia. El artículo 116 del Proyecto de Ley N° 4186 indicaba:

“Artículo 116: Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres y cincuenta por ciento (50%) de hombres, ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un hombre o un hombre-una mujer. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.”¹¹³

Las propuestas legislativas causaron polémica, sobre todo en la bancada fujimorista, pero las reacciones también vinieron de algunos columnistas y analistas. Rosa Bartra, presidenta la Comisión de Constitución, en donde se iban a debatir los proyectos de reforma política presentados, manifestó su rechazo. “La paridad no es un objetivo correcto. Logrando que la mitad de las autoridades sean mujeres no se resuelve el problema de fondo. El problema no es la falta de paridad, es la falta de igualdad”¹¹⁴.

Es importante mencionar que la aplicación de la paridad es vista como una medida temporal y complementaria frente al proceso de inclusión de la mujer, y se espera que, en determinado momento, cuando se alcancen las mismas condiciones, ya no sea necesaria.

¹¹³ Presidencia de la República (2019)
<https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/27389-ejecutivo-presenta-al-congreso-propuestas-de-reformas-politicas-para-construir-un-sistema-democratico-mas-representativo-eficaz-y-legitimo> (Consultado 22/11/2019)

¹¹⁴ La República (2019)
<https://www.msn.com/es-pe/noticias/peru/rosa-bartra-en-contra-de-la-paridad-de-g%C3%A9nero-en-la-reforma-pol%C3%ADtica/ar-BBVVxTA> (Consultado 22/11/2019).

Pese a algunas opiniones en contra, la opinión generalizada fue a favor de la paridad y la alternancia. Janice Seinfeld, columnista de El Comercio, criticó el argumento que usan los opositores de la paridad por supuestamente defender la meritocracia. Señaló que, desde el momento en que los tomadores de decisiones no consideran que hombres y mujeres tienen las mismas capacidades, es mucho más difícil alcanzar la meritocracia, la cual en los hombres ya está dada.¹¹⁵

Gloria Montenegro, ex congresista por Alianza para el Progreso, y actual ministra de la Mujer, mantuvo que “no es que se pidan favores, ni ventajas por nuestra condición de mujer, sino que es tiempo de generar mecanismos para hacer viables los derechos”.¹¹⁶

Una opinión cuestionada fue la del periodista Federico Salazar quien se mostró en contra de la paridad, argumentando que es profundamente antidemocrática y que la democracia está basada en la libertad de elegir de los ciudadanos, sugiriendo así que, a través de la paridad, se está imponiendo por quiénes votar.¹¹⁷

A mediados de junio se generó el pre dictamen del proyecto de ley N° 4187 que incluía la paridad y alternancia. Si bien se votó a favor del dictamen, se decidió retirar el artículo referido a la paridad.¹¹⁸ En el pre dictamen del proyecto de ley, que también formaba parte de la reforma política y que proponía la paridad de género, la Comisión de Constitución no incluyó tal disposición en el dictamen final, por lo que la paridad no fue incluida en la ley publicada.

En julio del 2019, se realizó el debate de las iniciativas agrupadas referentes a la paridad y la creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero en la Comisión de Constitución. Estos PL eran: N°375, N°433, N°507, N°834, N°1204, N°1247, N° 1330, N°1343, N°1478, N°1595, N°2113, N°2752, N°3538,

¹¹⁵ Seinfeld, Janice (2019) “Ellos bailan solos” <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/bailan-solos-janice-seinfeld-noticia-ecpm-657929-noticia/> (Consultado 22/11/2019)

¹¹⁶ Montenegro, Gloria (2019) “Consolidando la vida civil de la mujer” <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/consolidando-vida-civil-mujer-gloria-montenegro-noticia-ecpm-645032-noticia/> (Consultado 22/11/2019)

¹¹⁷ Salazar, Federico (2019) “La paridad es una trampa” <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-politica-paridad-trampa-federico-salazar-noticia-650773-noticia/> (Consultado 22/11/2019)

¹¹⁸ La Mula (2019) <https://redaccion.lamula.pe/2019/06/29/comision-de-constitucion-deja-fuera-de-predictamen-la-paridad-en-listas-de-candidatos-al-congreso/redaccionmulera/> (Consultado 22/11/2019)

N°4186, N°4384. Durante el debate de tal sesión ordinaria, se dieron las siguientes intervenciones:

“No se puede obligar con leyes la participación de la mujer en la política nacional. Esto tiene que nacer de la persona humana. Nadie puede obligar a una persona a hacer lo que no siente”- Luz Salgado (FP).

“Si se busca hacer participar a las mujeres en política, este debe ser un trabajo de los partidos. Las mujeres no pueden ser llevadas ‘a patadas’ (a ser parte de las listas). No me las pueden imponer en la votación”, Lourdes Alcorta (FP).

“La Constitución reconoce el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Si se habla de vulnerabilidad de la mujer es porque actualmente hay 89 feminicidios en el Perú y más de 200 tentativas de ese delito” Marisa Glave (NP).

“Soy una firme creyente de los principios básicos en los que se sustenta la Republica, como es la libertad y la igualdad. La libertad es de hombres y mujeres, son el fundamento de la democracia. Sin libertad no se podría disentir o profesar una religión a la oficial, sin libertad uno no podría elegir al candidato o partido de su preferencia, ni presentarse a un cargo de elección popular”. Rosa Bartra (FP).

“Lamento que el suelo no esté parejo. Hay que cambiar ese escenario de inequidad, ya que los varones tenemos más ventajas para participar en una elección, siempre se excluye a las mujeres” Richard Arce (NP).

“La paridad y alternancia de género no deben ser vistas como temas partidarios, de ideologías o de izquierda o derecha. Agregó que es un asunto de equidad, que va más allá de esas fronteras.” Miguel Torres (FP).¹¹⁹

La Comisión de Constitución solicitó las opiniones de diversas entidades estatales, como la ONPE, JNE, RENIEC, MINJUS, MIMP y la Defensoría del Pueblo, instituciones que se mostraron a favor de la paridad. Estas entidades mencionaron que la cuota de género no se cumple a consciencia

¹¹⁹ Todas las intervenciones se obtuvieron de Congreso de la República (2019) <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/b6170143b2388a410525843a00733685/?OpenDocument> (Consultado 22/11/2019)

y que las organizaciones políticas solo cumplen con la cuota para no tener inconvenientes y que su lista de candidatos sea aceptada. Por ese motivo, respaldaron la paridad y alternancia.

Por otro lado, se consideraron tres opiniones ciudadanas. Dos de ellas señalaron que la paridad vulneraba el derecho de la igualdad ante todos. Sus argumentos fueron los siguientes:

"[...] vulnera el precepto constitucional de 'todos somos iguales ante la ley', al parecer por el apetito de poder de algunas mujeres pretenden arrastrar al resto de respetables damas" Hugo Cancapa Málaga.

"[...] los varones como las mujeres, tenemos los mismos derechos y deberes, si una autoridad es varón o mujer eso depende de la población (voto democrático) más no de una ley. [N]o permitamos favorecer a nadie (se estaría realizando una discriminación a los varones)" Arif Patrocinio Soto Amante.

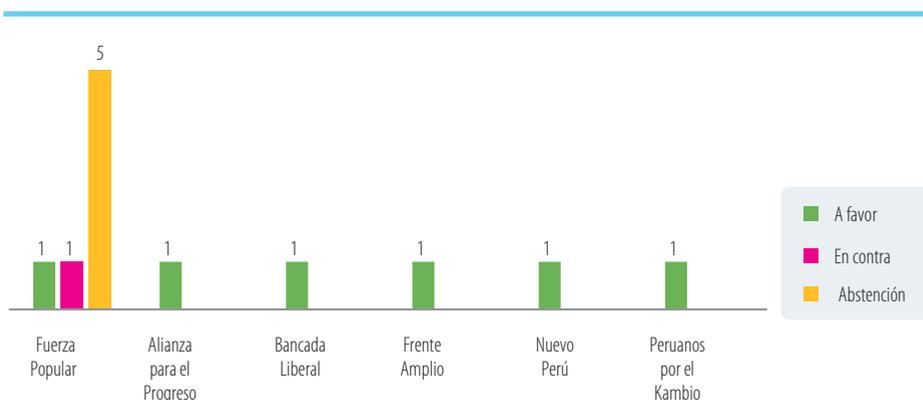
De acuerdo al dictamen se presentaron tres conclusiones sobre la paridad. En primer lugar, que es una medida artificial, debido a que no se puede afirmar que la mujer esté relegada en la participación política nacional, ya que Perú se encuentra por encima del promedio de la región. Por otro lado, toman la medida como una obligación, ya que la consideran como una manera de imponer y no de promover la participación de la mujer mediante incentivos. Y, por último, el argumento de la meritocracia, por el que aducen que las mujeres son capaces de generar una carrera profesional sin la necesidad de cuotas y que, si un postulante accede a un cargo, debe ser por sus logros y no por su género.

Se concluyó que el proceso para el aumento de la participación política femenina debe ser progresivo y natural, desde un cambio cultural, político y social. Por ese motivo, se aplicaría el aumento de la cuota a 35% y la alternancia a la lista de las elecciones primarias o internas. Además, se legisló que la lista presentada debe respetar el número de votos que obtuvo cada postulante, tal propuesta fue realizada por el congresista Miguel Torres (FP).¹²⁰

¹²⁰ Wayka (2019) "Bartra busca limitar paridad y alternancia solo para pre candidatos al Congreso" <https://wayka.pe/bartra-busca-limitar-paridad-y-alternancia-solo-para-precandidatos-al-congreso/> (Consultado 22/11/2019)

A pesar de la persistencia de opiniones negativas frente a la propuesta, sobre todo de Fuerza Popular, las votaciones fueron suficientes para aprobar por mayoría el dictamen. En el gráfico 43 se observa que los fujimoristas fueron los únicos que mayoritariamente se abstuvieron. Los votos a favor de las cinco bancadas restantes se contrapusieron a la posición fujimorista, por lo que con 7 votos a favor se aprobó el dictamen de la Paridad y Alternancia.

Gráfico 43. Votación dictamen Paridad, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

A pesar de la decisión tomada en la Comisión de Constitución de aumentar en un 5% la cuota, en el texto sustitutorio se modificó la decisión y se optó por implementar la paridad de manera progresiva, de manera que para las elecciones del 2021 se iba a incluir una cuota de género del 40%, ubicados de manera intercalada, y recién para el 2031 se contaría con una cuota de género del 50%.

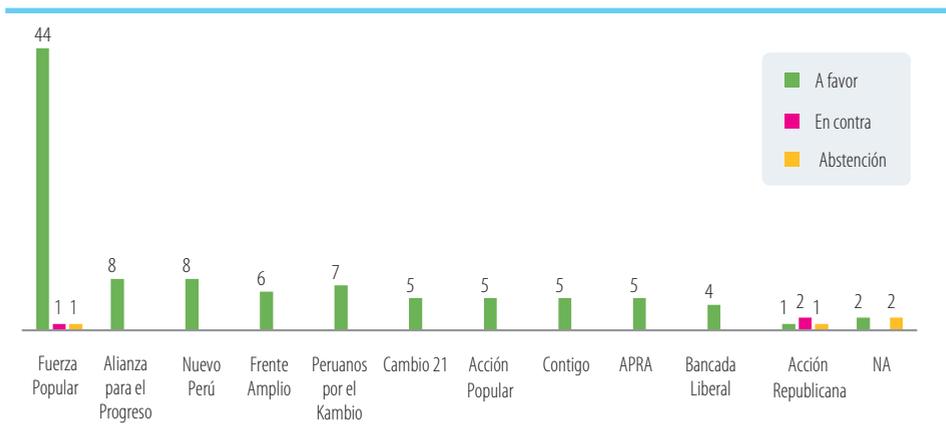
El 23 de julio se incluyó en agenda el conjunto de PL por la paridad, cuyo largo debate fue suspendido por el presidente del Congreso Daniel Salaverry, debido a que se generaron protestas en las que congresistas de diferentes posiciones comenzaron a mostrar carteles. Por un lado, algunas congresistas de Fuerza Popular, entre ellas Milagros Salazar y Tamar Arimborgo, mostraban carteles en los que se leía “Las mujeres somos capaces, competitivas y exitosas”, “Las feministas no me representan”, “Yo no soy una cuota”. Por otro lado, congresistas de la bancada del Frente

Amplio, Nuevo Perú y Peruanos por el Kambio exhibieron carteles del colectivo “Somos la Mitad, Queremos Paridad.”¹²¹

Al día siguiente se reanudó el Pleno y se llegó a aprobar las iniciativas agrupadas referentes a la paridad y a la creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero, con 106 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones.

En el gráfico 44 se observa un cambio en la posición fujimorista si se comparan los votos a favor de la implementación progresiva de paridad en el Pleno, con los votos a favor del dictamen, en el que el bloque fujimorista se abstuvo mayoritariamente. Acción Republicana, como se observa en el gráfico, no votó en bloque: 2 de sus miembros se opusieron, 1 de ellos se abstuvo y otro votó a favor de la paridad.

Gráfico 44. Votación plenaria-Paridad y Distrito Electoral en el extranjero, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Tras ser aprobado el proyecto, las congresistas Marisa Glave, Luz Salgado, Alejandra Aramayo y Mercedes Araoz¹²² se acercaron a saludarse y a abrazarse. Aquel gesto fue cuestionado, debido a que Luz Salgado se

¹²¹ RPP (2019) “Congresistas se enfrentaron con carteles en el Pleno sobre paridad y alternancia” <https://rpp.pe/politica/congreso/congresistas-se-enfrentaron-con-carteles-en-el-pleno-sobre-paridad-y-alternancia-video-noticia-1210785>(Consultado 22/11/2019)

¹²² El Comercio (2019) “La efusiva celebración de congresistas tras aprobación de paridad y alternancia” <https://elcomercio.pe/politica/efusiva-celebracion-congresistas-aprobacion-paridad-alternancia-fotos-noticia-nndc-659082-noticia/> (Consultado 22/11/2019)

había opuesto a la medida inicialmente, y debido al consenso logrado entre congresistas de bancadas que, están diametralmente opuestas en otros temas.

El 27 de agosto del presente año se publicó la ley N°30996, la que no solo modificaba el artículo 116 para incluir la paridad y alternancia de manera progresiva, sino que creaba el distrito electoral de peruanos en el extranjero.

El artículo 116 menciona lo siguiente:

“La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocuparán los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima”

En las disposiciones complementarias de la ley N° 30996 se indica que, desde las elecciones generales del 2021, los organismos del sistema electoral y de la Defensoría del Pueblo se abocarán al análisis de dicho proceso electoral, en particular respecto de las medidas dictadas para promover la participación de la mujer en la política. También se especifica que para el 2026 las listas de candidatos al Congreso de la República deberán incluir 45% de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada; y para el 2031 esa cuota será del 50%.

Un mes luego de la publicación de la ley, las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo llegaron a un punto tan álgido que terminó con la disolución del Congreso. La medida tomada por el presidente Martín Vizcarra también implicó la convocatoria a Elecciones Congresales Extraordinarias para completar el periodo 2016-2021, lo cual generó mucha expectativa debido a la aplicación de la paridad y alternancia en ese proceso electoral. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones decidió que para tales elecciones no se aplicaran las leyes publicadas de la reforma política. Pese a ello, las listas de candidatos para las próximas elecciones cuentan con un 40% de mujeres. En las elecciones del 2016, se contó la participación del 39% de mujeres.

En conclusión, es evidente la oposición de la bancada fujimorista a la propuesta legislativa de paridad y alternancia, con algunas excepciones individuales. Con su mayoría en el Congreso, esta bancada utilizaba sus facultades y prerrogativas legislativas para detener el avance del proyecto. Asimismo, es importante mencionar que la reforma política fue un impulso importante para que la paridad sea puesta en agenda, sobre todo si se tiene en cuenta que el proyecto de ley presentado por el congresista Alberto Quintanilla no se debatía desde que fue presentado en el 2016.

Es evidente la oposición de la bancada fujimorista a la propuesta legislativa de paridad y alternancia, con algunas excepciones individuales. Con su mayoría en el Congreso, esta bancada utilizaba sus facultades y prerrogativas legislativas para detener el avance del proyecto.

CAPÍTULO 6.

FISCALIZACIÓN (ARBITRARIA) ENTRE PODERES DEL ESTADO. UN PULSO PELIGROSO (CASO IV)

El quinto caso (Caso IV, capítulo 6) grafica la función de fiscalización del poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo. También muestra los excesos de tal fiscalización, que llevaron al Ejecutivo a calificarse de obstruccionista al Legislativo; siendo que este último cuenta entre sus legítimas prerrogativas, con la autoridad de pedir a funcionarios del Estado información, o hacer que rindan cuentas, o interpelarlos, o negarles su confianza, forzándoles incluso a la renuncia.

En contraste con los casos anteriores, los temas de fondo no fueron precisamente los que articularon y movilizaron la pugna entre los poderes del Estado, sino la existencia de factores coyunturales o ajenos a las agendas de política pública. Aunque la polémica ocurrió en el marco de un PL para perfeccionar la educación universitaria, y si bien, la oposición legislativa concentró su hostilidad en la institución del Ministerio de Educación, lo relevante del caso es el atropello de los mecanismos de control político de que goza el Parlamento, por un uso arbitrario de los mismos.

La parcialidad observada en el empleo de dichos mecanismos no se observa, necesariamente, en los aspectos técnicos de tramitación de los instrumentos de control entre poderes del Estado. Se percibe, más bien, en el conflicto (por solapamiento) entre intereses personales y públicos, subyacente en las

justificaciones para el uso de los fueros congresales. Así, el caso alecciona en las estrategias que emplean ciertos representantes para maximizar sus beneficios particulares, en detrimento del bien público que juran representar. Informa sobre las afecciones que ello confiere al desempeño del Congreso como institución, sobre la deslegitimación en que se infunde a la representación parlamentaria por la explotación de facultades constitucionales y, asimismo, sobre la importancia de preservar e incluso de perfeccionar, los respectivos mecanismos de fiscalización y moderación de los dominios y autoridades republicanas.

6.1 Mecanismos de control político para regular la Educación

Tener intereses es algo natural al ser humano. Sin embargo, a la hora de elegir a nuestros representantes, estos tienen el deber de velar –no por el interés particular– sino por el interés público; el tan mencionado bien común. En un ambiente inherentemente político –como lo es el Congreso–, los legisladores deberían concebir el bien en acorde con el partido político que representan, en teoría. En la práctica, esto no se da. Entre el 2001 y el 2019 más de 130 legisladores renunciaron a grupos parlamentarios¹²³. Entonces, si los parlamentarios no legislan en base a los ideales del partido político bajo el que fueron elegidos, ¿en base a cuáles legislan? Surgen entonces los cuestionamientos por conflictos de intereses en casos particulares, y en un escenario tan enrarecido como el que ocurrió en el periodo congresal 2016–2019, el sector Educación fue protagonista, y la siguiente cita puede graficar esta situación.

“No es posible que entre los de la cúpula de los congresistas de Fuerza Popular se esté diciendo: van a ver la fuerza que tenemos, ya saben con quién se han metido. Ahí no hay nada de alusión a la educación... eso demuestra que ustedes solo quieren poder por poder, quieren asumir el Gobierno sea como sea”¹²⁴ (Yonhy Lescano, Parlamentario de Acción Popular, debate sobre censura al ministro Jaime Saavedra).

El 16 de diciembre de 2016 se dio la primera expresión de algo que vendría a caracterizar una dinámica de embestidas –que comprobaría

¹²³ <https://elcomercio.pe/politica/radiografia-fragmentacion-parlamentaria-informe-noticia-601576-noticia/>

¹²⁴ [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/\\$FILE/PLO-2016-23.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/$FILE/PLO-2016-23.pdf).

ser insostenible– entre el Ejecutivo y el Legislativo. La aprobación de la moción de censura del entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, “por su falta de capacidad y grave negligencia en su gestión al frente de su sector”¹²⁵, constituyó el hito que marcaría la pauta de la fiscalización entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Con 78 votos a favor, cero en contra y ninguna abstención, Saavedra fue censurado. Las bancadas de Peruanos por el Cambio, Acción Popular, y Alianza Para el Progreso (a excepción de los congresistas Julio Rosas y Edwin Donaire, quienes votaron a favor de la censura), se retiraron del hemiciclo en un acto simbólico. La censura contó con los votos de las bancadas de Fuerza Popular y la Célula Parlamentaria Aprista (a excepción del parlamentario aprista Jorge del Castillo, quien no votó a favor de la censura).¹²⁶

El panorama político era, por decir lo menos, engorroso. El Congreso era dominado por una considerable mayoría de oposición fujimorista, que no mostró, desde el inicio, ánimos por conciliar con el gobierno, sino, más bien, optó por enfrentarlo. En paralelo, la falta de cohesión partidaria dentro de la principal fuerza opositora, el partido Fuerza Popular (que llegó al Congreso con 73 escaños, pero en junio de 2019 contaba solo con 53), y la inexistencia de un mínimo común denominador en la agenda partidaria que los uniese, implicaría que las embestidas hacia el gobierno se realizaran a partir de las agendas propias de ciertos congresistas. El Ejecutivo, por su parte, no se quedaría con las manos cruzadas, y capitalizaría de la imagen obstruccionista que el Congreso plasmaba.

Entre el 2016 y el 2019 – tiempo que duró el Congreso, veríamos a 5 ministros de Educación y dos presidentes en un mismo gobierno. Tras la censura de Saavedra, Marilú Martens asumió la cartera. La sucedió Idel Vexler, después de que el Congreso rechazara la cuestión de confianza que planteó el gabinete presidido por Fernando Zavala. Cuando el 21 de marzo de 2018 Pedro Pablo Kuczynski renunció a la presidencia anticipadamente, la asumió su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, y se recompuso el

¹²⁵ [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/\\$FILE/PL0-2016-23.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/$FILE/PL0-2016-23.pdf).

¹²⁶ <https://elcomercio.pe/politica/congreso/censura-jaime-saavedra-votaron-hoy-congreso-153736-noticia/>

gabinete ministerial a inicios de abril de 2018, con Daniel Alfaro como ministro de Educación. En marzo de 2019, Flor Pablo asumió la cartera.

La inestabilidad evidenciada en el sector Educación implicó dificultades para lograr avances sustanciales en materia de políticas públicas, además de monopolizar la polémica mediática en torno a asuntos que se alejaban del propósito fundamental: mejorar la calidad del sistema educativo y optimizar la gestión para asegurar eficacia en la inversión en el sector. A pesar de ello, el último reporte PISA 2018 muestra avances significativos en comprensión lectora, matemáticas y ciencias en la última década, aunque con una persistencia de las desigualdades educativas¹²⁷. De todas maneras, en general, la situación sigue siendo crítica. Según un informe del Foro Económico Mundial, Perú ocupa el puesto 127 en calidad del sistema educativo, de 137 países¹²⁸.

Sin embargo, la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo entre el 2016 y el 2019, personificada a manera de control político y la consecuente inestabilidad, no permitió atacar verdaderamente los problemas de fondo en el sector.

Lo que ocurrió fue que la fiscalización y el control político se centraron sobre todo en temas coyunturales más que en el modelo educativo en sí mismo. No existió una fiscalización basada en una agenda de política pública. Más bien, se evidenciaban intereses particulares, articulados desde la oposición, hacia un fin común: golpear al Ejecutivo. Eventualmente, el Ejecutivo empezó a responder de la misma manera, calificando cada acto de fiscalización por parte del congreso –tarea que le corresponde por naturaleza–, como un intento de trabar los objetivos de política educativa del gobierno.

¿Qué ocurrió en realidad? Primero: desde el Congreso se articuló una dinámica dominada por dos grupos con intereses, que lograron alinearse en torno al interés de debilitar al Ejecutivo. Después, las agendas propias de ciertos personajes en el Legislativo implicaron que los momentos en que la fiscalización sí fue necesaria, y se basó en errores que el Ejecutivo no supo enmendar –como en el caso de la huelga de maestros en el 2017,

¹²⁷ Ver: <http://umc.minedu.gob.pe/resultadospisa2018/>

¹²⁸ <https://rpp.pe/campanas/contenido-patrocinado/5-retos-que-enfrenta-la-educacion-en-el-peru-noticia-1156259>

o los textos escolares que contenían un enlace con contenido explícito en el 2019–, esta se vio mermada porque la opinión pública ya no podía distinguir entre un Congreso que fiscalizaba a partir de sus intereses y uno que fiscalizaba porque era su labor.

6.2 Influencia de actores e intereses ajenos al Congreso en la Ley Universitaria

En el Congreso había personajes vinculados de distintas maneras a universidades, que se veían perjudicados por ciertos aspectos de la Nueva Ley Universitaria N° 30220, que norma “la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades”. Desde el 2016, se puede ver que había algunos congresistas con intereses o vínculos particulares que irían en contra de una visión integral de una reforma educativa.

Tabla 17. Congresistas cuestionados por vínculos con universidades, Congreso 2016-2019

Congresista	Bancada	Universidad/ Cargo
Richard Acuña	APP	Miembro de la junta general de accionistas de la Universidad Señor de Sipán Gerente general de la Universidad César Vallejo (2003-2011) Asesor de gerencia general de la Universidad César Vallejo (2011-2016)
Gloria Montenegro	APP	Directora de la escuela de posgrado de la Universidad César Vallejo.
Milagros Salazar	Fuerza Popular	Docente y coordinadora de la Especialidad de Salud Familiar de la Universidad Norbert Wiener (2012-2016) Docente y coordinadora académica de Enfermería en la Universidad Alas Peruanas (2000-2015)
Osías Ramírez	Fuerza Popular	Sobrino del dueño de la Universidad Alas Peruanas, Fidel Ramírez.
Miguel Elías Ávalos	Fuerza Popular	Jefe de Logística de la Asociación Universidad Privada San Juan Bautista (2004-2016)
Lucio Ávila	Fuerza Popular	Rector de la Universidad Nacional del Altiplano (2010-2014)

Congresista	Bancada	Universidad/ Cargo
Guillermo Bocángel	Fuerza Popular	Rector de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco (2013-2015)
Alberto Oliva	Ppk	Coordinador de la sede Chincha de la Universidad Garcilaso de la Vega (2005-2016)
Javier Velásquez Quesquén	Apra	Fue docente en la USMP

*El haber sido docente no necesariamente implica un conflicto de interés. El reglamento del Congreso permite la docencia universitaria fuera del horario de trabajo.

Fuente: Peru21 y LaMula.¹²⁹

Por ejemplo, el primer presidente de la comisión de educación, Lucio Ávila, fue docente en la Universidad Nacional del Altiplano de Puno entre los años 1975 y 2016, y rector de la misma entre el 2010 y el 2014. Desde el inicio se mostró como un gran opositor a la Ley Universitaria. Pertenecía a Fuerza Popular, pero renunció a la bancada en el 2018, demostrando que su adhesión partidaria no era particularmente fuerte.

En setiembre de 2016, presentó un proyecto de Ley que buscaba modificar la Ley Universitaria. Una de las modificaciones (al artículo 17) implicaba alterar la configuración del consejo directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), órgano encargado del licenciamiento de las universidades y de asegurar que cumplan las condiciones básicas de calidad,¹³⁰ para que cuatro de sus integrantes (de 7) sean “rectores provenientes de universidades públicas y dos de universidades privadas”¹³¹. El artículo 17 de la Ley Universitaria actual dice:

“17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera: 17.1.1 El Superintendente de la SUNEDU, quien lo presidirá. 17.1.2 Un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), con un nivel no menor de Director General. 17.1.3 Cinco (5) miembros seleccionados mediante concurso público. Dos serán

¹²⁹ <https://peru21.pe/olítica/congreso-busca-investigar-sunedu-parlamentarios-vinculos-universidades-483513-noticia/>
<https://redaccion.lamula.pe/2016/11/25/conoce-a-los-congresistas-vinculados-con-universidades/danielavila/>

¹³⁰ <https://www.sunedu.gob.pe/historia/>

¹³¹ <https://es.scribd.com/document/323087425/Ley-Que-Modifica-La-Ley-Universitaria>

docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada. En estos casos cumplirán con lo señalado en el punto 17.2.1. Los otros dos seleccionados serán personalidades que cumplan con lo señalado en los puntos 17.2.2 o 17.2.3”¹³².

La modificación que Ávila buscaba hubiera implicado, pues, que los llamados a fiscalizar sean los propios fiscalizadores.¹³³

En la misma línea, el 24 de octubre de 2016, el Congresista del Partido Aprista Peruano, Javier Velásquez Quesquén, presentó un proyecto de Ley para modificar la Ley Universitaria, que, de igual manera, planteaba que sean “tres docentes, activos o cesantes, provenientes de universidades públicas, elegidos por los rectores en ejercicio de las universidades que cuenten con autorización definitiva de funcionamiento” (y lo mismo para universidades privadas).¹³⁴

Asimismo, Ávila elaboró un informe que concluía que la SUNEDU era un órgano deficiente. Entre las conclusiones del informe, se indica que “La SUNEDU hasta hoy no plasma aportes significativos al desarrollo de la universidad peruana ni al cumplimiento de sus fines, atiende más a objetivos propios de su dinámica institucional” y que “pasados tres años de vigencia de la SUNEDU, el balance es de muchos conflictos de gobernabilidad en las universidades estatales y pocos avances académicos e institucionales”. Como recomendación, el informe sugiere instaurar una “Comisión Investigadora para evaluar la gestión de la SUNEDU en el cumplimiento de su encargo de asegurar y velar por la observancia de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, en los graves casos de la UNPRG (Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo), UNS (Universidad Nacional del Santa) y UAP (Universidad Alas Peruanas) que han degenerado en crisis de gobernabilidad, conflictividad social y perjuicios a los estudiantes; a raíz de la vulneración de los Principios de Transparencia, Interés Superior del Estudiante, Democracia Institucional, así como, sobre el deficiente manejo del presupuesto y patrimonio universitario”. Ahora, así

¹³² http://www.minedu.gob.pe/reforma-universitaria/pdf/ley_universitaria.pdf

¹³³ <http://utero.pe/2016/11/21/exclusivo-la-carta-con-la-que-congresista-fujimorista-lucio-avila-presiona-al-ministro-de-educacion/>

¹³⁴ https://es.scribd.com/archive/plans?doc=328779127&metadata=%7B%22context%22%3A%22archive_view_restricted%22%2C%22page%22%3A%22read%22%2C%22action%22%3A%22download%22%2C%22logged_in%22%3Atrue%2C%22platform%22%3A%22web%22%7D

los contenidos del informe sean ciertos, es innegable que los vínculos de Ávila con el mundo universitario hacen imposible concebir dicho informe y sus conclusiones como imparciales.

La persecución de los intereses de Ávila volvió a salir a la luz, cuando se hizo pública una carta que Ávila le envió al entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, en donde le solicitaba ampliar los plazos (ya vencidos) para las acreditaciones y así ordenar que la Universidad en donde fue rector pueda conseguir la acreditación.¹³⁵

Se evidencia, por parte de representantes del Parlamento, un claro intento de trabar ciertos aspectos de la Ley Universitaria; aquellos vinculados a la supervisión de la calidad de las mismas por parte de organismos como la SUNEDU¹³⁶. Estas iniciativas, si bien respondían a las agendas de ciertos parlamentarios que, podríamos decir, se pueden ver como intereses mercantilistas, también cumplían la función de golpear al Ejecutivo, por lo que recibían el apoyo casi unánime de la oposición.

Cuando Jaime Saavedra fue censurado a fines del 2016, su censura no tuvo que ver con la Ley Universitaria. Fue citado a informar ante el Congreso por la compra de computadoras, tema sobre el que aclaró que fueron bienes incluidos en el catálogo de Perú Compras¹³⁷, y la demora en la infraestructura de los Juegos Panamericanos a realizarse en Lima en el 2019. De acuerdo con una encuesta realizada por Ipsos en diciembre de ese año, mientras el 42% de los encuestados consideró que los verdaderos motivos para la interpelación a Saavedra sí fueron las irregularidades en la compra de computadores, 17% afirmó que era el haber sido ministro de Humala, y otro 17% que la razón era la Ley universitaria que afectaba intereses de algunos congresistas¹³⁸. En realidad, el 52% de los encuestados estuvo de acuerdo con la censura¹³⁹. Sin embargo, entre los sectores más informados, el acto de censura se percibió como uno de revancha política dado que carecía de justificación¹⁴⁰, y como una de las primeras derrotas que sufriría el Ejecutivo

¹³⁵ <https://larepublica.pe/politica/823684-lucio-avila-presiona-al-ministro-de-educacion-para-favorecer-universidad-donde-fue-rector/>

¹³⁶ <https://gestion.pe/peru/politica/ejecutivo-realizara-cambios-ley-universitaria-limites-dificultan-labor-sunedu-249397-noticia/>

¹³⁷ <http://ius360.com/editorial/interpelacion-y-censura-de-saavedra-analisis-del-control-politico-al-ejecutivo/>

¹³⁸ <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2016-12/Opinion%20Data%20Diciembre.pdf>

¹³⁹ <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2016-12/Opinion%20Data%20Diciembre.pdf>

¹⁴⁰ <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2016-12/Opinion%20Data%20Diciembre.pdf>

en lo que eventualmente llegaría a caracterizar la dinámica Ejecutivo/Legislativo: quién golpea más fuerte.

La Ley Universitaria volvió a estar bajo la lupa en el 2019, cuando la comisión era presidida por la congresista Tamar Arimborgo (también de Fuerza Popular), quien abrió una investigación a la SUNEDU. A raíz de un informe presentado en el 2016 por la Legisladora, se daba cuenta de una reunión entre Arimborgo y los representantes de la Universidad Científica del Perú (en donde la Congresista obtuvo su título), y se especificaba en el informe que los representantes de la universidad “aprovecharon la reunión para solicitar interceder ante la SUNEDU por los alcances de la Ley Universitaria N°30220”¹⁴¹, dado que la universidad había tenido un informe desfavorable por parte de la superintendencia.

Los parlamentarios con vínculos a universidades no son pocos. Ahora, tener un vínculo a una universidad no es motivo en sí mismo para generar un conflicto de interés. Sin embargo, al evidenciarse que ciertos parlamentarios perseguían agendas que nada tenían que ver con el plan de gobierno del partido que representaban, se abrió un espacio para cuestionar. Los vínculos con universidades van desde haber estudiado en universidades que la SUNEDU no considera aptas para contar con licenciamiento, haber tenido vínculos laborales, o haber sido parte de la gerencia de alguna universidad, como es el caso de Richard Acuña. En muchos casos la fiscalización que contempla la Ley Universitaria afecta directamente los intereses de los congresistas– que pueden ir desde haber realizado sus estudios en una universidad que no consiguió la licencia de SUNEDU, y por tanto afecta su imagen pública, hasta beneficiarse económicamente a raíz de utilidades que no fueron reinvertidas en la universidad como establece la Ley.¹⁴²

La reforma universitaria es una típica reforma que tiene muchos beneficiarios y muy pocos perjudicados; pero si los perjudicados tienen la potestad de tomar decisiones políticas, esto les da muchísimo poder. Cuando los perjudicados tienen una curul, entonces, cabe preguntarse si los intereses que representan son, efectivamente, los de sus representados, o los suyos propios.

¹⁴¹ <https://peru21.pe/politica/investigacion-a-sunedu-tamar-tiene-conflicto-de-interes-noticia/>

¹⁴² <https://caretas.pe/politica/objetivo-sunedu/>

6.3 Enfoque de género en el Currículo Nacional de Educación Básica del Ministerio de Educación

Por otro lado, en el Congreso había también una agenda religiosa conservadora que quería posicionarse políticamente. En ese sentido, el uso político de la religión fue un elemento muy importante que tuvo repercusiones sustanciales en el sector educación. Acá también se distinguen las agendas individuales de algunos congresistas haciendo uso de un discurso conservador religioso, muchos de Fuerza Popular, diferenciándose también de los lineamientos del plan de gobierno de Fuerza Popular y evidenciando un interés político.

El plan de gobierno de Fuerza Popular 2016 sostiene: "Incluiremos en el currículo elementos destinados a inculcar en los niños y jóvenes las ventajas de actuar basados en valores que contribuyan a la coexistencia y solidaridad social, de la misma manera como los países europeos inculcan a los niños valores globales (la lucha contra la pobreza, la necesidad de cuidar el medio ambiente, etc.)". Además, enfatiza que "El currículo escolar peruano incluirá contenidos destinados a valores fundamentales tales como la libertad, la tolerancia, la solidaridad, el respeto por nuestra cultura, y la protección del medio ambiente"¹⁴³. La propia Keiko Fujimori se pronunció a favor del enfoque de género en la educación: "Con referencia específicamente al enfoque de género, que es diferente a la ideología de género, y a los derechos que tienen las niñas y los niños, yo estoy de acuerdo, por supuesto"¹⁴⁴.

Sin embargo, muchos congresistas, sabiendo que el Perú es un país conservador, utilizaron, en situaciones coyunturales, la religión con fines políticos– apelando al bolsón más conservador del electorado peruano–, en desmedro de cualquier avance que pueda haber en materia educativa.

¹⁴³ <http://gestion2.e3.pe/doc/0/0/1/2/7/127397.pdf>

¹⁴⁴ <https://diariocorreo.pe/politica/keiko-fujimori-con-enfoque-genero-estoy-de-acuerdo-838256/>

Tabla 18. Congresistas simpatizantes con intereses conservadores/iglesias evangélicas, Congreso 2016-2019

Congresista	Bancada
Juan Carlos Gonzales	Fuerza Popular
Tamar Arimborgo	Fuerza Popular
Glider Ushñahua	Fuerza Popular
Moisés Guía Pianto	Peruanos por el Cambio
Julio Rosas	Acción Republicana

Fuente: El Comercio.¹⁴⁵

Estos congresistas votaron en bloque, independientemente a la bancada a la que pertenecieran: “La primera votación en bloque fue a favor de la censura al ministro de Educación, Jaime Saavedra –en diciembre del 2016–, por lo que ellos llaman ideología de género”¹⁴⁶. Juan Carlos Gonzales mencionó que cuando se tocaban temas de su interés– dígame, el derecho a la vida, la prohibición de la unión civil entre parejas del mismo sexo, entre otros–, los cinco coordinaban en bloque. Sin embargo, muchos legisladores que también compartían puntos de vista similares eran considerados simpatizantes.¹⁴⁷

Este sector religioso polemizó muchísimo sobre la implementación del enfoque de igualdad de género en el currículo nacional de educación básica, concentrando la fiscalización en torno a este tema, que alejaba el debate aún más de las reformas estructurales educativas más esenciales para el país y polarizando la escena política. El enfoque de igualdad de género, llamado ideología de género por quienes no están de acuerdo con él, implica la noción de que “Todas las personas tienen el mismo potencial para aprender y desarrollarse plenamente. La Igualdad de Género se refiere a la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y varones. En una situación de igualdad real, los derechos, deberes y oportunidades de las personas no dependen de su

¹⁴⁵ <https://elcomercio.pe/politica/influencia-evangelica-congreso-noticia-473036-noticia/?ref=ecr>

¹⁴⁶ <https://elcomercio.pe/politica/influencia-evangelica-congreso-noticia-473036-noticia/?ref=ecr>

¹⁴⁷ <https://elcomercio.pe/politica/influencia-evangelica-congreso-noticia-473036-noticia/?ref=ecr>

identidad de género y, por lo tanto, todos tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos, así como para ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados”¹⁴⁸. Sin embargo, estos valores colisionan con aquellos ya existentes dentro del bloque más conservador del Congreso, quienes consideraban que el gobierno, a través de este enfoque, buscaría normalizar o incluso fomentar conductas como la homosexualidad en los niños.

El 26 de febrero de 2018, el colectivo *Con Mis Hijos No te Metas* fue condecorado en el Congreso, en una ceremonia organizada por el congresista y pastor Julio Rosas. Participaron Luis Galarreta (entonces presidente del Congreso) y Juan Carlos Gonzales Ardiles. Otros legisladores de Fuerza Popular que apoyan el colectivo son Yeni Vilcatoma, Nelly Cuadros y Marco Miyashiro¹⁴⁹, y también Pedro Olaechea quien vendría a ser presidente del congreso en el 2019.

Fue la ministra Marilú Martens quien tuvo a su cargo implementar el currículo el 1 de enero de 2017 “en el nivel primario de las instituciones educativas (II.EE.) ubicadas en zonas urbanas a través de formación docente, asistencia curricular en regiones y desarrollo de herramientas”¹⁵⁰. Unos meses después, Martens fue interpelada por el Congreso y la bancada de Fuerza Popular presentó una moción de vacancia en su contra. Ante este hecho, el gabinete de Fernando Zavala solicitó una cuestión de confianza que fue rechazada por el Congreso, y el gabinete entero tuvo que salir. La salida de Martens no tuvo que ver con el currículo nacional sino con la huelga magisterial.

El factor que explica la interpelación de Martens fue la huelga nacional de maestros, que implicó una suspensión de clases por más de 50 días: “Esta inició el 15 de junio, cuando los gremios de Cusco y algunas regiones más se unieron para exigir, entre otras cosas, aumentos salariales. Para el 12 de julio, las manifestaciones eran masivas y se inició la huelga nacional indefinida. Los bloqueos de carreteras en el Cusco y manifestaciones en

¹⁴⁸ <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>

¹⁴⁹ <https://wayka.pe/con-mis-hijos-no-te-metas-pierde-aliados-en-el-congreso/>

¹⁵⁰ <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

Puno, Ayacucho y otras regiones agravaron la situación.”¹⁵¹ Fue recién después de varias semanas que se acordó incrementar el salario de los docentes a un piso de 2 mil soles y las clases volvieron a la regularidad en setiembre.

En este caso, la interpelación se centró en un tema que el Ejecutivo no supo abordar a tiempo. La interpelación era, en realidad, pertinente; la huelga se levantó por una decisión sindical y no por una gestión eficiente del ministerio.¹⁵² Sin embargo, ya es difícil diferenciar cuando un Congreso marcado por una mayoría que responde a agendas propias, y cuyo interés común es golpear al Ejecutivo, en realidad está ejerciendo la función de control político que le compete. La imagen del Congreso, en este punto, ya estaba tan desprestigiada, que las embestidas al Ejecutivo ya no se distinguían de un control político real.

El Ejecutivo, entonces, reforzaba esta imagen obstruccionista del Congreso en su discurso. Esto tuvo eco en la opinión pública. Una encuesta realizada por Gfk en setiembre de 2017 revela que el 57% de los encuestados consideraba que el Congreso actuaba de manera obstruccionista.¹⁵³ Asimismo, sobre su época en el ministerio, Marilú Martens dijo: “En la época que me tocó asumir el ministerio de Educación percibí de una de las fuerzas más importantes, que es el Congreso, una resistencia, un obstruccionismo muy fuerte cuyos intereses no eran el Perú, sino eran intereses partidarios o hasta personales que a veces obstruyeron y no nos dejaron trabajar para poder implementar intervenciones”¹⁵⁴. Por lo tanto, desde ambos lados, vemos un afán por desacreditar al otro, en desmedro del objetivo mayor de hacer política pública.

En Julio de 2018, el ministro de Educación Daniel Alfaro fue citado ante la comisión de Educación para explicar el contenido que había sido moralmente cuestionado en algunos libros de texto impresos por el Minedu. El ministro debía “dar cuenta de las acciones que venía tomando su sector respecto al sesgo ideológico y político impreso en los libros. Por

¹⁵¹ <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/marilu-martens-antecedentes-huelga-que-dejo-al-borde-censura-n291817>

¹⁵² <https://elcomercio.pe/politica/llega-marilu-martens-interpelacion-suspension-huelga-noticia-455530-noticia/>

¹⁵³ <https://www.pressreader.com/peru/peru-la-republica/20170828/281517931252811>

¹⁵⁴ <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/marilu-martens-congreso-represento-obstaculo-importante-mi-gestion-n358102>

ejemplo, en los materiales de comprensión lectora se criticó la consideración de opiniones a favor de la moralidad en la vida sexual y la virginidad”.¹⁵⁵

Unos días después, el ministro sostuvo que se reemplazaría “el “Cuaderno de Trabajo de Comprensión Lectora 5”, donde se incluyeron escritos a favor de la virginidad y la moral en la vida sexual con el texto “Antología Literaria 5”.¹⁵⁶ Es decir, en este caso, el control político efectivamente tuvo un resultado tangible en un cambio.

Luego se dio la controversia del 2019, causada por un link publicado en textos escolares del Minedu, en donde se hacía referencia a contenidos sexuales explícitos. En este caso, la ministra de educación, Flor Pablo, fue interpelada por el Congreso, y el presidente, Martín Vizcarra, la respaldó.

En su defensa, la ministra dijo: “Reconozco cuando señalan que hay contenidos que nada tienen que ver con el enfoque de género. Ahí hay una distorsión que vamos a corregir”.¹⁵⁷ Asimismo, la ministra sostuvo que ha habido mucha confusión entre el enfoque de género y la “homosexualización” y la “hipersexualización” de los niños, pero que en realidad solo está fomentando la naturalización de la igualdad entre hombres y mujeres para lograr una educación sin estereotipos. Nuevamente, en esta instancia el control político ejercido da un resultado en el que 1) es reconocido como válido, y 2) se toman medidas para enmendar la situación.

Aun así, la ministra mantiene la posición de que la fiscalización ejercida por el Congreso es excesiva, arbitraria, y genera trabas para obtener resultados en la educación: “Yo no tenía ni dos meses en el cargo y ya tenía que estar invirtiendo buena parte de mi tiempo en preparar la información con la institución, y el desgaste que significa en términos institucionales una exposición mediática de este tipo cuando, en realidad, lo que interesa a todos es que avancemos. La educación no para y lo que necesitamos es un Ejecutivo informando al Congreso y yendo a comisiones investigadoras

¹⁵⁵ <https://larepublica.pe/politica/1271129-daniel-alfaro-congreso-cita-ministro-educacion-textos-escolares/>

¹⁵⁶ <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/ministro-alfaro-minedu-distribuiria-libros-escolares-corregidos-a-partir-de-enero-de-2019>

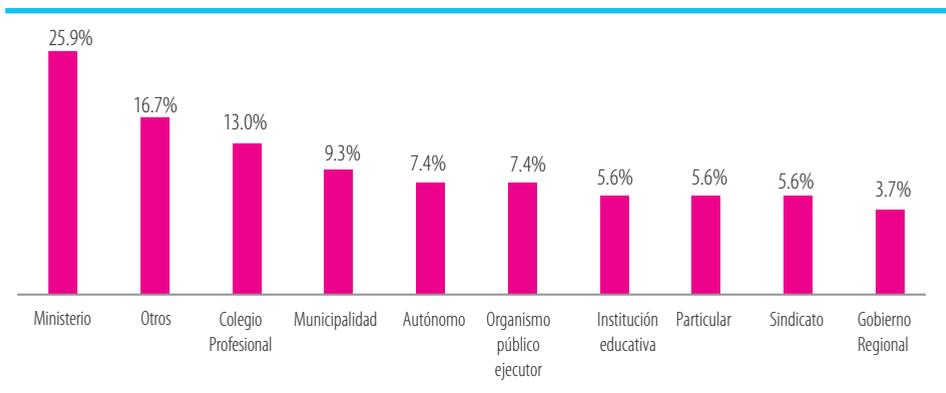
¹⁵⁷ <https://redaccion.lamula.pe/2019/04/08/minedu-admite-error-en-textos-escolares-de-tercero-de-secundaria-por-contenido-sexual-inapropiado/acaastro/>

cuando lo amerite el caso.”¹⁵⁸ En la misma línea, el primer ministro Salvador del Solar manifestó: “No podemos menos que insistir en que se está queriendo llevar a la educación a un estado de interpelación permanente.”¹⁵⁹ Por lo tanto, tenemos a un Congreso empeñado en golpear al Ejecutivo, y a un Ejecutivo que responde con la misma moneda. El resultado es que la intolerancia alcanza niveles sin precedentes, y la dinámica política se ve enfrascada en un juego de tira y afloja –en detrimento de todos los peruanos–.

6.4 Desempeño legislativo de la Comisión de Educación

La comisión de educación en aproximadamente un año (agosto de 2018) tuvo 20 sesiones ordinarias. En ese año, las entidades que visitaron con mayor frecuencia a esta instancia fueron los ministerios –como se observa en el gráfico a continuación–. Si bien esto encaja con la imagen que el Ejecutivo describe, de un Congreso excesivamente fiscalizador, es también en realidad un Congreso que hace su trabajo. La naturaleza propia del control político que compete al Legislativo implica esencialmente que el Ejecutivo le informe, y esta premisa no es mutuamente exclusiva con la facultad de que se avance en materia de políticas públicas.

Gráfico 45. Visitantes-Comisión de Educación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

¹⁵⁸ <https://larepublica.pe/politica/2019/09/09/flor-pablo-medina-los-congresistas-con-intereses-en-universidades-deberian-exonerarse-para-no-ser-juez-y-parte-ministerio-de-educacion-sunedu/>

¹⁵⁹ <https://andina.pe/agencia/noticia-del-solar-se-quiere-llevar-a-educacion-a-un-estado-interpelacion-permanente-750891.aspx>

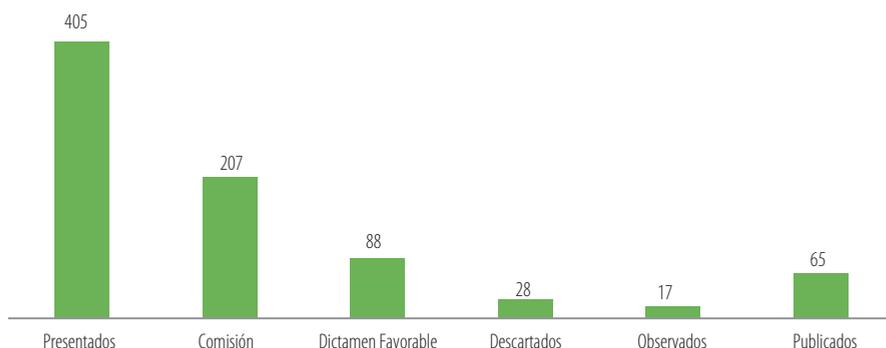
Gráfico 46. Ministerios asistentes a sesiones de Comisión de Educación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

La Comisión de Educación ha sido la cuarta comisión con mayor carga de PL, finalizando su gestión con 405 PL presentados desde el 2016. De estos, únicamente 65 PL (16% del total) llegaron a ser publicados. El hecho de que solo el 16% de los PL hayan sido publicados implica que, efectivamente, la dinámica de inestabilidad generada por la polarización, las constantes embestidas hacia el Ejecutivo, y la falta de una agenda de política pública con un norte, genere un clima de estancamiento que permitió muy pocos avances en una comisión tan importante.

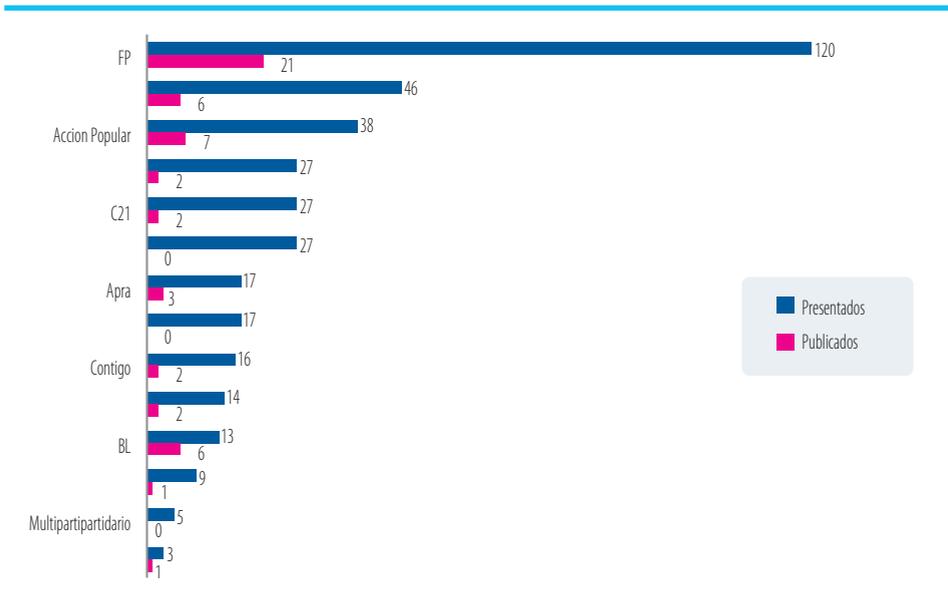
Gráfico 47. PL-Comisión de Educación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Tomando en cuenta el gráfico 48, Fuerza Popular y Nuevo Perú son las bancadas que más PL han presentado en la Comisión de Educación. Es interesante notar que Fuerza Popular solo haya logrado publicar 21 de los 120 PL que presentó. Esto parecería indicar que, si bien la bancada podía ponerse de acuerdo a la hora de votar contra el gobierno, no había mucho (en cuanto a ideas se refiere) que los articulara como bancada.

Gráfico 48. PL presentados vs. PL publicados-Educación por bancada, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Debido a la extensión de los PL y a manera de resumen, se procederá a explicar la situación de los PL que se encuentran en comisión, dictamen, descartados y publicados en base a la siguiente clasificación.

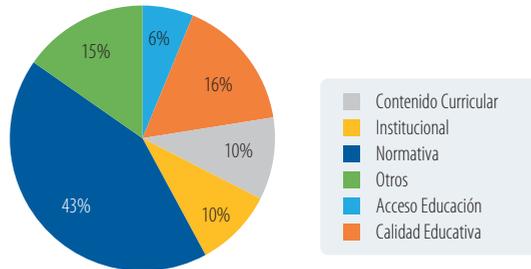
Tabla 19. Clasificación PL-Comisión de Educación, Congreso 2016-2019

Clasificación	Propuesta
Acceso Educación	Facilidades de acceso a educación por temas de edad, discapacidad, inclusión de comunidades indígenas
Calidad Educativa	Otorgamiento de bienes y servicios para mejorar la calidad educativa (profesionales de la salud mental, enfermeros, tecnologías, mejora de infraestructura)
Contenido Curricular	Propuestas para integrar temas al contenido curricular (terrorismo, cambio climático, enfoque de género, violencia sexual)
Institucional	Relaciones gubernamentales, creación de entidades, autorizaciones a entidades
Normativa	Reglamento con respecto a comportamiento, sueldos, creación de universidades, colegios profesionales
Otros	Temas sobre deporte, biblioteca nacional, títulos gloriosos a instituciones educativas

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Como se puede observar en el gráfico inferior, gran parte de los PL que se encuentran en comisión están enfocados a normativa, especialmente a temas referidos a la Ley Universitaria, creación de universidades, de colegios profesionales, facultades de universidades para otorgar títulos profesionales. En vista de la gran cantidad de intereses que hay en juego y los conflictos de interés previamente analizados, esto nos explica que el bajo volumen de producción legislativa total se debe, en cierta medida, a las dificultades que se dan para alcanzar consensos en temas vinculados – por ejemplo, a normativa. Asimismo, los PL sobre contenido curricular, van desde inclusión de temas curriculares como cambio climático, violencia contra la mujer, salud mental. Si bien estos comprenden solo el 10% de PL en comisión, tienden a ser los más polémicos, mediáticos, y en los que más se dificulta alcanzar consensos. Es importante mencionar que uno de los PL gira en torno a la vigilancia de materiales educativos. Este fue presentado por Sonia Echevarría, congresista de Acción Republicana, con el fin de que los padres de familia tengan el rol vigilante de los contenidos de los libros escolares. Tal proyecto de ley también fue firmado por Julio Rosas, congresista que es conocido por cuestionar el contenido del currículo nacional el cual incluye el enfoque de igualdad de género y utilizar la religión con fines políticos.

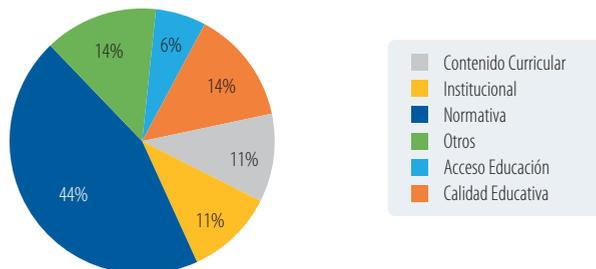
Gráfico 49. PL presentados-Comisión de Educación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Los temas de los PL publicados giran mayormente en torno a creación de universidades, aumento de facultades de estas y cambios en la Reforma Magisterial. Con respecto a la calidad educativa van desde la mejora en infraestructura, otorgación de bienes a instituciones educativas que se encuentran en extrema pobreza, así como la priorización de la prevención de salud mental. Es decir, se legisló sobre temas que no generan mucha controversia. Los temas que causaron polarización, polémica, y debate en los años 2016-2019 son los que menos se reflejaron en producción legislativa. Si bien generaron un gran debate mediático, no se llegó a alcanzar consensos para articular políticas públicas orientadas a generar impacto.

Gráfico 50. PL publicados-Comisión de Educación, Congreso 2016-2019



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Acción Popular y la Bancada Liberal fueron aquellos cuyos PL demoraron menos en el trámite parlamentario, 106 y 216 días en promedio. Por el contrario, Nuevo Perú y Contigo tuvieron los PL publicados que más se demoraron en promedio. En el caso de Nuevo Perú se entiende por las dificultades generales que tuvieron las bancadas de izquierda para legislar en el periodo 2016-2019. En el caso de Contigo se pudo deber a la formación tardía de esta bancada.

Es resaltante que Fuerza Popular tengo un promedio tan alto de días para publicar sus PL en temas de educación. Esto podría indicar diferencias internas para avanzar PL.

Tabla 20. Tiempo (días) promedio para publicar PL-Educación por bancada, Congreso 2016-2019

Bancada	# Leyes publicadas	Días promedio
Acción Popular	7	106
Bancada Liberal	6	216
Cambio 21	2	221
APRA	3	249
Acción Republicana	2	259.5
Fuerza Popular	20	260
Alianza Para el Progreso	2	268
Nuevo Perú	6	434
Contigo	2	562

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Haciendo un énfasis en congresistas individuales, se observa que Francisco Petrozzi es el congresista con mayor número de leyes publicadas en cuanto a temas de educación, enfocándose en temas culturales como la declaratoria de interés en la incorporación de la enseñanza del folklore en el currículo nacional, normas básicas para el funcionamiento de la Biblioteca Nacional y la denominación de universidad al Conservatorio Nacional de Música.

En comparación, Leyla Chihuán es la congresista que menos días en promedio tardó en llevar un proyecto de ley en temas de educación en

ser publicado, tomando en cuenta que sus proyectos tuvieron que ver sobre todo con deportes (como la Ley 30949, que premia a los atletas medallistas en los Juegos Panamericanos Lima 2019, o la Ley 30941, que agiliza el trámite de nacionalización de deportistas calificados y el proyecto de Ley del Deportista de Alto Nivel),¹⁶⁰ siendo estos proyectos poco controversiales y por lo tanto pudiendo ser procesados con agilidad.

Tabla 21. Tiempo (días) promedio para publicar PL-Educación por congresista, Congreso 2016-2019

Congresista /Bancada	# Leyes Publicadas	Días promedio
Francisco Petrozzi/BL	4	262
Armando Villanueva/AP	3	409
Leyla Chihuan/FP	3	250
Paloma Noceda	3	369

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Como conclusión del capítulo, es destacable que la excesiva fiscalización, en última instancia, logró desacelerar cualquier tipo de avance en materia de educación. La fiscalización y el control político son deberes del Congreso. Sin embargo, cuando el órgano que fiscaliza lo hace a partir de agendas particulares con el objetivo común de puyar el gobierno, ya no se distinguen las ocasiones en las que la fiscalización sí es pertinente.

En el caso del sector educación, hubo mucha carga ideológica por parte de algunos personajes en el mismo Congreso y dentro de la Comisión de Educación, tanto de quienes tenían intereses vinculados a universidades como de aquellos interesados en posicionarse políticamente a través de la religión.

En paralelo, lo que se evidenció fue un choque de valores entre un grupo importante de la oposición en el Congreso –abogando fervientemente por la no intervención del gobierno en los valores que se inculcan en los niños–, y el progresismo encarnado en el Ejecutivo.

¹⁶⁰ <http://leylachiuan.com/web/>

La cobertura mediática que se le dio a los casos de Congresistas que velaban por sus propios intereses en perjuicio del resto, y las trabas que estos episodios implicaron para poder formular algún tipo de consenso que llevara a resultados tangibles menoscabaron cualquier intento individual (indiferentemente del grupo político del que venía) por buscar la concordia.

Además, el Congreso no evaluó bien los momentos en los que debía ejercer el control político y se centró en aprovechar oportunidades para atacar al gobierno, independientemente de si era o no relevante hacerlo. Esto hizo que se opacaran los momentos en los que sí hacía falta ejercer un control político real.

Asimismo, esta dinámica naturalizó la judicialización de aspectos que competen al Ejecutivo, como el recurso de Acción Popular contra el currículo nacional presentado por el colectivo Padres en Acción: “Más allá de los aspectos judiciales, la controversia acerca del enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional de la Educación Básica revela problemas importantes del país vinculados a la tolerancia con la que se enfrenta asuntos que son motivo de interés público”¹⁶¹.

Sin duda, hubo personas en el Congreso con vocación de legislar a favor del interés público, pero el hecho cierto es que cuando se habla de *El Congreso* se engloba la institución en conjunto. La cobertura mediática que se le dio a los casos de Congresistas que velaban por sus propios intereses en perjuicio del resto, y las trabas que estos episodios implicaron para poder formular algún tipo de consenso que llevara a resultados tangibles menoscabaron cualquier intento individual (indiferentemente del grupo político del que venía) por buscar la concordia.

Finalmente, toda esta dinámica hizo que se fueran erosionando las normas de convivencia política. La tolerancia mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, el respeto, y la cordialidad en las interacciones políticas desaparecieron. La polarización partidaria, además

¹⁶¹ <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/publicacion/2018/balance-pen-2017-2018.pdf>

de un número de Congresistas con intereses particulares llevaron a que las reglas implícitas de respeto institucional empezaran a perder validez. Esto llevó las discusiones en materia de Educación a nuevos niveles baja, donde todo era permitido. Así, el tema central –la educación– pasó a estar por completo en otra órbita, y evitó que el eje del debate se centre en temas elementales.

TERCER CAPÍTULO

CONCLUSIONES

Más allá de las hostilidades y los fuegos artificiales que se generan en los medios de comunicación en torno al desempeño de los poderes del Estado Ejecutivo y Legislativo, el libro presenta un balance de la gestión del Congreso 2016-2019. Los datos presentados han sido colectados en el marco del proyecto Parlamento Abierto, que ha tenido por objetivo principal la generación de un observatorio de la producción legislativa en sus diferentes áreas. Para ello se han construido bases de datos sistematizados con la información inherente al estudio, los que son analizados en la presente publicación.

Esta evidencia y los análisis presentados, llevan a presentar una serie de lecciones aprendidas y a plantear un conjunto de recomendaciones en esta sección final. Estas lecciones y recomendaciones se ofrecen de cara a los próximos comicios parlamentarios, planificados para el año 2020 y los comicios generales, pensados para el año 2021. En ambas elecciones elegiremos nuevos representantes, tanto para culminar el mandato 2016-2021, como para iniciar uno nuevo periodo parlamentario (2021-2026). Los ciudadanos tendremos que tomar decisiones acerca de quiénes queremos que sean nuestros representantes.

Este libro se ofrece para colaborar con esta decisión. Una vez electos, esta supervisión del trabajo de los representantes y de las bancadas debe ser continuo, con la finalidad de conocer si los congresistas electos están cumpliendo con la

oferta programática que realizaron en campaña, si legislan sobre aspectos claves para el bien común, y si son capaces de negociar y llegar a acuerdos mínimos para establecer una agenda consensuada entre todas las fuerzas políticas. La relación entre bancadas y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, debe dar paso a interacciones más fluidas, que se caractericen por llegar a pactos y acuerdos.

Un primer hecho fáctico es la sobre producción legislativa en nuestro país. Si comparamos las propuestas legislativas de nuestro Congreso con otros en la región, se observan grandes diferencias. Mientras que en Perú se presentan aproximadamente 1,500 proyectos de ley por año, en Colombia se presentan alrededor de 400, en Argentina 160 y en Ecuador 320. Esta abundancia de iniciativas legislativas en nuestro Parlamento tiene efectos colaterales, pues genera ineficiencias en el trabajo normativo. Entre otros, la sobreproducción legislativa recarga innecesariamente a las Comisiones encargadas de dictaminarlas, lo que a su vez impacta negativamente en los tiempos para que un proyecto avance en el trámite parlamentario. Con esto pujamos por premura en los debates, pero tampoco es necesario sobrepasar la ralentización de la labor legislativa para, por ejemplo, reducir el número de Proyectos de Ley que se presentan sin llegar jamás a debatirse en Comisiones o el Pleno

Esta abundancia de propuestas legislativas genera otro efecto: la desigualdad en la carga de trabajo de las Comisiones Ordinarias. Mientras unas son sobrecargadas —entre otras razones, también por la importancia temática, como ocurre con las propuestas relacionadas con la descentralización o la economía, otras Comisiones muestran poca productividad y menos eficiencia. Así se explica la correspondencia entre la abundancia de proyectos de Ley y la profusión legislativa que también entrapa el relacionamiento entre poderes. Muchas veces, a consecuencia de lo anterior, las normativas publicadas entran en contradicción con leyes y regulaciones precedentes o generan desórdenes legales. De tal manera, es necesario comenzar a entender el uso moderado de la función legislativa.

El Congreso reconoce esta limitación y creó, para corregirla, una Comisión Especial Multipartidaria. Dicha Comisión ha indicado que «la contaminación legislativa —entendida como el crecimiento desordenado de la legislación sin la posibilidad de eliminar del ordenamiento aquellas normas que han sido derogadas de manera tácita o que han perdido vigencia- y la inflación legislativa —entendida como la excesiva producción normativa- son dos fenómenos que afectan a todos los peruanos». A la fecha, esta comisión ha logrado dos

dictámenes de la Comisión de Justicia. La idea de ordenar la legislación es eliminar las leyes que no se usan y efectivizar las que existen. De cara hacia las elecciones congresales, candidatos que ofrezcan más legislación no harían más que agravar esta situación. Una innovación sería encontrar candidatos que identifiquen leyes existentes pero que no se practiquen, y que sean útiles y que proponga maneras de efectivizarlas.

La labor de esta comisión, sin duda, debe fortalecerse, pues cada año, con cada Legislatura, el problema sigue agravando. En paralelo a estos esfuerzos por ordenar la legislación, se debería trabajar en la producción misma, es decir, desde los mismos legisladores. Un esquema de incentivos a los legisladores no debería priorizar la cantidad de iniciativas legislativas propuestas sino, por ejemplo, el trabajo en una agenda mínima y consensuada dentro de sus bancadas o entre todas las fuerzas políticas. El incentivo a la producción legislativa no debe ser individual sino colectivo, con los Grupos Parlamentarios o al cuerpo de representantes en su conjunto.

Esta propuesta de incentivar a los Grupos Parlamentarios más que a los legisladores individuales choca, empero, con otra realidad: la presencia mayoritaria de invitados, más que afiliados al partido, en los grupos parlamentarios. Si los partidos priorizan la invitación de miembros ajenos a las bancadas u otras fuerzas partidarias con representación congresal, es esperable un compromiso menor de los invitados con el Grupo Parlamentario, que el de los congresistas con relativo sentido de pertenencia a las bancadas y Comisiones correspondientes. Es difícil pensar un esquema de incentivos para Grupos Parlamentarios integrados mayormente por individualidades.

Los casos presentados en este libro, nos muestran diferentes facetas del trabajo del Congreso. También exponen que, en algunos casos, las propuestas legislativas se emplean como mecanismos de enfrentamiento con el

La labor de esta comisión, sin duda, debe fortalecerse, pues cada año, con cada Legislatura, el problema sigue agravando.

La Ley Mulder, como es conocido dicho Proyecto de Ley, hace parte de un universo de propuestas legislativas sobre medios de comunicación.

poder Ejecutivo. Por ejemplo, la formulación de la Ley que regulaba el gasto en publicidad estatal, dominada por una bancada mayoritaria de Fuerza Popular y aliada a la experimentada bancada aprista, exceden sus funciones legislativas y que llevan adelante una normativa, pese a la oposición de otras bancadas, de la sociedad civil y de la opinión pública. La Ley Mulder, como es conocido dicho Proyecto de Ley, hace parte de un universo de propuestas legislativas sobre medios de comunicación. Su desarrollo en el flujograma de tramitación legislativa, muestra al Congreso como un gran desierto, formado por islas incomunicadas entre sí, donde cada bancada (e incluso asociaciones dentro de bancadas grandes) actúa sin desconectada. En este caso, el aislamiento conduce a una polarización en el Congreso que redundo, finalmente, en la confrontación con el poder Ejecutivo.

La regulación normativa del tema de la educación, también muestra cómo otra función legítima del congreso (la de fiscalización) es llevada al extremo y desnaturalizada. Fue en este tema en el que algunos de los hechos más sobresalientes, marcaron la idea de una relación de confrontación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Los ministros interpelados y censurados en este segundo caso de análisis, son la punta visible del «iceberg» de una serie de funcionarios de diversos ministerios que desfilan constantemente por Comisiones. Los pedidos de información y los llamados a Comisiones, son mecanismos de control naturales que se desnaturalizan si al ejercerse con una alta frecuencia, pues dificultan el trabajo regular de los funcionarios estatales. Es difícil saber cuándo la fiscalización pasa a ser obstrucción, pero alguna medida de moderación debe existir, intrínseca a los mismos legisladores o extrínseca en los reglamentos, que impida tal desnaturalización de dicho fuero del Congreso.

En algunos casos, el Legislativo puede responder a demandas urgentes de la sociedad, como cuando se

debatíó el tema de género en el Congreso 2016-2019. Aunque parciales, los avances resaltan no solo por el objetivo logrado, sino también por la forma en la que se hizo. A pesar de reticencias internas de grupos conservadores, la agenda de género entró en el debate. Fue así como se logró la promulgación de la Ley de paridad y alternancia. Esta iniciativa no hubiera podido avanzar, si no fuera porque el mínimo consenso generado entre parlamentarias de distintas bancadas. Es decir, en este tema, la obstrucción dio paso a la colaboración. Ejemplos como este son pocos en el Congreso 2016-2019, pero existen.

De cara a las elecciones 2020 y 2021, los ciudadanos tienen en sus manos la elección de representantes: no solo votando por las listas, sino también usando la herramienta del voto preferencial, que puede reordenar las listas según las preferencias ciudadanas. Dentro de toda la oferta electoral, que muchas veces suele ser pobre, no solo se trata de encontrar aquellos candidatos que representen las posiciones programáticas deseables, sino también de intuir a aquellos que puedan llegar al Congreso con un ánimo de colaboración. Es decir, buscar representantes que puedan hacer pactos y alianzas, siempre dentro de ciertos límites y sin caer en la componenda. Quizás, unas preguntas pertinentes para los candidatos son sus intenciones y simpatías ideológicas o temáticas para alcanzar acuerdos o puntos de negociación con otras bancadas. Finalmente, la negociación y los acuerdos sustantivos son fundamentales para recuperar el equilibrio de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

Albaine, Laura. <<Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad>>. En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/509/50938990008.pdf>>

AMÉRICANOTICIAS, *Colegio de Nutricionistas se opone al etiquetado semáforo para los alimentos*. 02 de marzo 2018. Disponible en: <<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/colegio-nutricionistas-rechaza-nuevo-etiquetado-semaforo-alimentos-n312579>>

-----, *Marilú Martens: antecedentes de una huelga que la dejó al borde de la censura*. 13 de septiembre 2017. Disponible en: <<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/marilu-martens-antecedentes-huelga-que-dejo-al-borde-censura-n291817>>

-----, *Marilú Martens: El Congreso representó un obstáculo importante en mi gestión*. 05 de febrero 2019. Disponible en: <<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/marilu-martens-congreso-represento-obstaculo-importante-mi-gestion-n358102>>

ANDINA, *OPS aporta evidencia científica a favor del etiquetado octogonal en alimentos*. Marzo 2019. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-ops-aporta-evidencia-cientifica-a-favor-del-etiquetado-octogonal-alimentos-702812.aspx>> Consultado: 17/07/2019.

-----, *Colegio Médico del Perú pide observar aprobación del "semáforo nutricional"*. Marzo 2019. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-colegio-medico-del-peru-pide-observar-aprobacion-del-semaforo-nutricional-703096.aspx>>

-----, *Ejecutivo se reúne mañana con congresistas autores de ley sobre semáforo nutricional*. Diciembre 2019. Disponible en: <<https://andina.pe/AGENCIA/noticia-ejecutivo-se-reune-manana-congresistas-autores-ley-sobre-semaforo-nutricional-710414.aspx>>

-----, *Piden poner en debate proyecto sobre paridad y alternancia*. Noviembre 2017. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-piden-poner-a-debate-proyecto-sobre-paridad-y-alternancia-genero-689752.aspx>> Consultado: 21/11/2019

-----, *Del Solar: Se quiere llevar a la Educación a un estado de interpelación permanente*. Mayo 2019. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-del-solar-se-quiere-llevar-a-educacion-a-un-estado-interpelacion-permanente-750891.aspx>>

Apoyamos la Ley de Alimentación Saludable (30021) y el etiquetado frontal de advertencias en el Perú. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/363773184/Peru-cientificos-Intl-Apoyan-Ley-30021-y-Etiquetado-Frt-spanish#from_embed>

ATV, *Mauricio Mulder: "La propaganda es un gasto innecesario"*. 14 de junio 2018. Disponible en: < <http://www.atv.pe/actualidad/mauricio-mulder-la-propaganda-es-un-gasto-innecesario-354753>>

BBC, *¿Es o no es leche?: la controversia por Pura Vida, el producto del gigante peruano de los lácteos Grupo Gloria cuya venta fue suspendida en Panamá*. 06 de junio 2017. Disponible en: < <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40164971>>

BLONDET, Cecilia, *El encanto del dictador: Mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima: IEP. 2002

CAMPOS, Milagros, *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: Grupos Parlamentarios y Mecanismos de Control Político al Poder Ejecutivo*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP. 2014

CARETAS, *Objetivo Sunedu*. 06 de septiembre 2019. Disponible en: <<https://caretas.pe/politica/objetivo-sunedu/>>

CHANGE.ORG, *Alimentación saludable vs. Industria de comida chatarra*. Disponible en: <https://www.change.org/p/congresoperu-pcmperu-martinvizcarrac-no-cambiamos-defendamos-la-ley-30021-de-alimentacion-saludable?recruiter=866787902&utm_campaign=signature_receipt&utm_medium=twitter&utm_source=share_petition>

CHIUAN, Leyla, *Página web oficial*. Disponible: < <http://leylachihuan.com/web/>>

COMEX PERÚ, *Alimentación saludable: una mejor alternativa*. Mayo 2018. Disponible en: <<https://www.comexperu.org.pe/articulo/alimentacion-saludable-una-mejor-alternativa>>

-----, *Manual de Advertencias Publicitarias: Cero en Eficiencia*. Noviembre 2017. Disponible en: < <https://www.comexperu.org.pe/articulo/manual-de-advertencias-publicitarias-cero-en-eficiencia>>. Consultado: 17/07/2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional – Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres*. 28 de marzo. Disponible en: < http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU0086520180402..pdf> 2018.

-----, *Ley que regula la publicidad estatal (N° 28874)*. Disponible en: <http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/publicidad_estatal/marcolegal/LEY_PUBLICIDAD_ESTATAL.pdf>

-----, *Proyecto de Ley N° 2133 que regula el gasto de publicidad del Estado peruano*. Disponible en: < http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0213320171115..pdf> 2017.

-----, *Diario de los Debates*. Disponible en: < http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Diario_Debates/30793-TDD.pdf> 2018.

-----, *Ley que regula el gasto de publicidad del Estado peruano*. Disponible en:<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Autografas/Ley_y_de_Resolucion_Legislativa/AU0213320180228.pdf> 2018.

-----, *Diario de los Debates*. Disponible en: < [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582AD0060E986/\\$FILE/SLO-2017-17A.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582AD0060E986/$FILE/SLO-2017-17A.pdf)> 2017.

-----, *Diario de los Debates*. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/\\$FILE/PER-2017-6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582430005AF94/$FILE/PER-2017-6.pdf)> 2018.

-----, *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/lmagenes/Constitu/Cons1993.pdf>> 1993.

-----, *Comisión de Constitución y Reglamento – Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019*. Disponible en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03745DC04MAY20190128.pdf> (Consultado 21/11/2019) 2019

-----, *Comisión debatió temas de paridad y alternancia de género*. Disponible en: <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/b6170143b2388a410525843a00733685?OpenDocument>> (Consultado 22/11/2019) 2019.

-----, *23ª Sesión Matinal*. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/\\$FILE/PLO-2016-23.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/$FILE/PLO-2016-23.pdf)> 2019.

-----, *Ley que modifica la Ley N° 30220 Ley Universitaria*. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/323087425/Ley-Que-Modifica-La-Ley-Universitaria>>

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, *Proyecto Educativo Nacional al 2021. Balance y recomendaciones 2017 - 2018*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/publicacion/2018/balance-pen-2017-2018.pdf>>

CORREO, *¿Por qué los expertos rechazan que el Congreso modifique la 'ley de alimentación saludable'?*. Lima: Correo. 18 de mayo 2018. Disponible en: <<https://diariocorreo.pe/peru/por-que-los-cientificos-rechazan-que-el-congreso-modifique-la-ley-de-alimentacion-saludable-819310/>>

-----, *Comex Perú: Imposición de octógonos cierra la puerta a un mejor etiquetado de alimentos*. Lima: Correo. 19 de junio 2018. Disponible en: <<https://diariocorreo.pe/peru/comex-peru-imposicion-octogonos-cierra-puerta-mejor-etiquetado-alimentos-825498/>>

-----, *Defensor del Pueblo sobre ley Mulder: "Es insuficiente echar mano de las redes sociales"*. Lima: Correo. 16 de mayo 2018. Disponible en: <<https://diariocorreo.pe/politica/defensor-del-pueblo-sobre-ley-mulder-es-insuficiente-echar-mano-de-las-redes-sociales-819162/>>

-----, *Keiko Fujimori: "Con el enfoque de género yo estoy de acuerdo, por supuesto"*. Lima: Correo. 27 de agosto 2018. Disponible en: <<https://diariocorreo.pe/politica/keiko-fujimori-con-enfoque-genero-estoy-de-acuerdo-838256/>>

CPI, *Market Report Inversión Publicitaria 2018*, número 01 (enero). Lima: Compañía peruana de estudios de mercados y opinión pública s.a.c. Disponible en: <https://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_inversion_publicitaria_2019.pdf> 2019

-----, *Market Report Inversiones Publicitarias 2017*, número 01 (enero). Lima: Compañía peruana de estudios de mercados y opinión pública s.a.c. Disponible en: <https://www.cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_inversion_publicitaria_201801.pdf> 2018

EGUREN, Juan Carlos, *Los Gastos en Publicidad e Imagen Institucional del Poder Ejecutivo: ¿Gastos de autobombo?*. Lima: Congreso de la República. Febrero 2014. Disponible en: <<http://3.elcomercio.e3.pe/doc/0/0/8/2/2/822333.pdf>>

EL COMERCIO, *Ley de alimentación saludable: opiniones a favor y en contra*. Lima: ElComercio. 17 de junio 2018. Disponible en: <<https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-opiniones-favor-noticia-528508>>

-----, *Comunidad científica felicitó a Perú por Manual de Advertencias con octógonos*. Lima: ElComercio. 23 de junio 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-comunidad-cientifica-felicito-peru-manual-advertencias-octogonos-noticia-530006>>

-----, *Ley de alimentación saludable: opiniones a favor y en contra*. Lima: ElComercio. 17 de junio 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-opiniones-favor-noticia-528508>>

-----, *ComexPerú se manifiesta contra uso de octógonos: ¿Qué sostienen al respecto?*. Lima: ElComercio. 20 de junio 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/peru/comexperu-manifiesta-octogonos-sostienen-respecto-noticia-529083>>

-----, *Mulder pide que proyecto sobre publicidad se apruebe por insistencia*. Lima: ElComercio. 15 de mayo 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/mauricio-mulder-pide-proyecto-publicidad-estatal-apruebe-insistencia-noticia-520143-noticia/>>

-----, *CIDH: El Perú "emprende un camino muy peligroso" con Ley Mulder*. Lima: ElComercio. 13 de junio 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/cidh-peru-emprende-camino-peligroso-ley-mulder-noticia-527472-noticia/?ref=ecr>>

-----, *Confiep: Ley de publicidad estatal atenta contra derecho de información*. Lima: ElComercio. 14 de junio 2018. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/confiep-ley-publicidad-estatal-atenta-derecho-informacion-noticia-527766-noticia/>>

-----, *Ellos bailan solos, por Janice Seinfeld*. Lima: ElComercio. 23 de julio 2019. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/bailan-solos-janice-seinfeld-noticia-ecpm-657929-noticia/>> Consultado 22/11/2019

-----, *Consolidando la vida civil de la mujer, por Gloria Montenegro*. Lima: ElComercio. 14 de junio 2019. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/consolidando-vida-civil-mujer-gloria-montenegro-noticia-ecpm-645032-noticia/>> Consultado 22/11/2019

-----, *La "paridad" es una trampa, por Federico Salazar*. Lima: ElComercio. 30 de junio 2019. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-politica-paridad-trampa-federico-salazar-noticia-650773-noticia/>> Consultado 22/11/2019

-----, *La efusiva celebración de congresistas tras aprobación de paridad y alternancia*. Lima: ElComercio. 25 de julio 2019. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/efusiva-celebracion-congresistas-aprobacion-paridad-alternancia-fotos-noticia-nndc-659082-noticia/>>

-----, *Radiografía de la fragmentación parlamentaria [INFORME]*. Lima: ElComercio. 18 de agosto 2019. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/radiografia-fragmentacion-parlamentaria-informe-noticia-601576-noticia/>>

-----, *Censura contra Jaime Saavedra: así votaron hoy en el Congreso*. Lima: ElComercio. 15 de diciembre 2016. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/congreso/censura-jaime-saavedra-votaron-hoy-congreso-153736-noticia/>>

-----, *La influencia evangélica en el Congreso*. Lima: ElComercio. 12 de noviembre 2017. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/influencia-evangelica-congreso-noticia-473036-noticia/?ref=ecr>>

-----, *¿Cómo llega Marilú Martens a interpelación tras suspensión de la huelga?*. Lima: ElComercio. 05 de septiembre 2017. Disponible en: < <https://elcomercio.pe/politica/llega-marilu-martens-interpelacion-suspension-huelga-noticia-455530-noticia/>>

EL PERUANO DIARIO OFICIAL, *Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (N°30021)*. Publicada el 17 de mayo. 2013.

-----, *Manual de Advertencias Publicitarias en el Marco de lo establecido en la Ley N° 30021, Ley de Promoción de La Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA*. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/185531/93706_1.pdf> 2018.

ENFOQUE DERECHO, *¿Censurando al Estado? Sobre la ley que prohíbe la publicidad estatal en medios privados*. 19 de Junio 2018. Disponible en: <<https://www.enfoquederecho.com/2018/06/19/censurando-al-estado-sobre-la-ley-que-prohibe-la-publicidad-estatal-en-medios-privados/>>

FUERZA POPULAR, *Plan de Gobierno de Fuerza Popular*. Disponible en: < <http://gestion2.e3.pe/doc/0/0/1/2/7/127397.pdf>>

GARCÍA, Emilio, <<Una aproximación a la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable: la libertad de los consumidores y los límites a la labor empresarial>>. En Schwalb y Sanborn, ed., *Comida chatarra, Estado y Mercado*. Lima: Universidad del Pacífico. 2013

GESTIÓN, *Caso Pura Vida: Indecopi confirma sanción, pero reduce multa a Gloria y Nestlé*. Lima: Gestión. 06 de noviembre 2018. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/empresas/caso-pura-vida-indecopi-confirma-sancion-reduce-multa-gloria-nestle-249192-noticia/>>

-----, *Alejandro Daly: “Reglamento de alimentación saludable saldrá sin la necesaria base científica”*. Lima: Gestión. 15 de junio 2017. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/alejandro-daly-reglamento-alimentacion-saludable-saldra-necesaria-base-cientifica-137340>> Consultado: 17/07/2019.

-----, *Gremios empresariales se oponen a publicación del reglamento de la Ley de Alimentación Saludable*. Lima: Gestión. 10 de junio 2017. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/gremios-empresariales-oponen-publicacion-reglamento-ley-alimentacion-saludable-136984-noticia/>>

-----, *OMS cuestiona la propuesta de etiquetado de la Sociedad Nacional de Industrias*. Lima: Gestión. 21 de junio 2017. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/oms-cuestiona-propuesta-etiquetado-sociedad-nacional-industrias-137727/>> Consultado: 17/07/2019.

-----, *SNI se opone a semáforo nutricional en etiquetas pero plantea usar las GDA, ¿en qué consiste?*. Lima: Gestión. 14 de junio 2017. Disponible en: < <https://gestion.pe/economia/sni-opone-semaforo-nutricional-etiquetas-plantea-gda-consiste-137267-noticia/>>

-----, *Etiquetado: Piden a Vizcarra observar cambios a la Ley de Alimentación Saludable*. Lima: Gestión. 31 de marzo 2017. Disponible en: < <https://gestion.pe/peru/etiquetado-piden-vizcarra-observar-cambios-ley-alimentacion-saludable-230526-noticia/>>

-----, *ComexPerú asegura que Minsa rompe consenso al imponer etiquetado de octógonos*. Lima: Gestión. 19 de junio 2018. Disponible en: < <https://gestion.pe/economia/comexperu-asegura-minsa-rompe-consenso-imponer-etiquetado-octogonos-236345-noticia/>>

-----, *CMAC: Cerca de S/ 2,000 millones en colocaciones por campaña navideña en riesgo por Ley Mulder*. Lima: Gestión. 27 de agosto 2018. Disponible en: < <https://gestion.pe/economia/cmac-cerca-s-2-000-millones-colocaciones-campana-navidena-riesgo-ley-mulder-242757-noticia/?ref=gesr> >

-----, *Ejecutivo realizará cambios a ley universitaria ante límites que dificultan labor del Sunedu*. Lima: Gestión. 08 de noviembre 2018. Disponible en: < <https://gestion.pe/peru/politica/ejecutivo-realizara-cambios-ley-universitaria-limites-dificultan-labor-sunedu-249397-noticia/>>

-----, *Ejecutivo realizará cambios a ley universitaria ante límites que dificultan labor del Sunedu*. Lima: Gestión. 08 de noviembre 2018. Disponible en: < <https://gestion.pe/peru/politica/ejecutivo-realizara-cambios-ley-universitaria-limites-dificultan-labor-sunedu-249397-noticia/>>

INEI, *Perú: Brechas de Género 2018 – Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. 2018

IPSOS, *Opinión data - Resumen de encuestas a la opinión pública*, número 214 (diciembre). Lima: IPSOS. 2016. Disponible en: <<https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2016-12/Opinion%20Data%20Diciembre.pdf>>

-----, *Opinión data - Resumen de encuestas a la opinión pública*, número 229 (marzo). Lima: IPSOS. 2018. Disponible en: < <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-03/opinion-data-marzo-2018.pdf>>

-----, *Opinión data - Resumen de encuestas a la opinión pública*, número 232 (junio). Lima: IPSOS. 2018. Disponible en: < https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-06/opinion_data_-_11_de_junio_del_2018.pdf>

-----, *Opinión data - Resumen de encuestas a la opinión pública*, número 233 (julio). Lima: IPSOS. 2018. Disponible en: < <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-07/opinion-data-julio-2018.pdf>>

MINEDU, *Resultados Evaluación Internacional PISA*. Disponible en: <<http://umc.minedu.gob.pe/resultadospisa2018/>> 2018.

-----, *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima: Ministerio de Educación. Disponible en: <<http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>> 2017

-----, *Ley Universitaria Ley N° 30220*. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/reforma-universitaria/pdf/ley_universitaria.pdf>

IUS 360°, *Interpelación y Censura de Saavedra: Análisis del control político al Ejecutivo*. 18 de diciembre 2016. Disponible en: < <http://ius360.com/editorial/interpelacion-y-censura-de-saavedra-analisis-del-control-politico-al-ejecutivo/>>

LAMULA.PE, *Reglamento de alimentación es más permisivo y podría incluir productos que no son saludables*. 23 de junio 2017. Disponible en: <<https://redaccion.lamula.pe/2017/06/23/reglamento-de-alimentacion-es-mas-permisivo-y-podria-incluir-alimentos-que-no-son-saludables/danielavila/>>

-----, *Confirmado: nuevo reglamento fija límites menos estrictos para comida chatarra y desata polémica*. 17 de junio 2017. Disponible en: <<https://redaccion.lamula.pe/2017/06/17/confirmado-nuevo-reglamento-fija-limites-menos-estrictos-para-comida-chatarra-y-desata-polemica/acastro/>>

-----, *Comisión de Constitución deja fuera de predictamen la paridad en listas de candidatos al Congreso*. 29 de junio 2016. Disponible en: <<https://redaccion.lamula.pe/2019/06/29/comision-de-constitucion-deja-fuera-de-predictamen-la-paridad-en-listas-de-candidatos-al-congreso/redaccionmulera/>> Consultado 22/11/2019

-----, *Conoce a los congresistas vinculados con universidades*. 25 de noviembre 2016. Disponible en: <<https://redaccion.lamula.pe/2016/11/25/conoce-a-los-congresistas-vinculados-con-universidades/danielavila/>>

-----, *Minedu admite error en textos escolares de tercero de secundaria por contenido sexual "inapropiado"*. 08 de abril 2019. Disponible en: <<https://redaccion.lamula.pe/2019/04/08/minedu-admite-error-en-textos-escolares-de-tercero-de-secundaria-por-contenido-sexual-inapropiado/acastro/>>

LA REPÚBLICA, *Gremios cuestionan nueva versión del proyecto Mulder*. Lima: LaRepública. 27 de febrero 2018. Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/1204144-gremios-cuestionan-nueva-version-del-proyecto-mulder/>>

-----, *Fujimorismo se opone a paridad de género en reforma del CNM*. Lima: LaRepública. 18 de septiembre 2018. Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/1320857-referendum-fujimorismo-opone-paridad-genero-reforma-cnm/>> Consultado 21/11/2019

-----, *Lucio Ávila presiona al ministro de Educación para favorecer a universidad donde fue rector*. Lima: LaRepública. 21 de noviembre 2016. Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/823684-lucio-avila-presiona-al-ministro-de-educacion-para-favorecer-universidad-donde-fue-rector/>>

-----, *Flor Pablo Medina: "Los congresistas con intereses en universidades deberían exonerarse para no ser juez y parte"*. Lima: LaRepública. 09 de septiembre 2019. Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/2019/09/09/flor-pablo-medina-los-congresistas-con-intereses-en-universidades-deberian-exonerarse-para-no-ser-juez-y-parte-ministerio-de-educacion-sunedu/>>

-----, *Vizcarra anuncia acciones en contra de la "ley mordaza"*. Lima: LaRepública. 14 de junio 2018. Disponible en: <https://www.inei.gov.pe/media/inei_en_los_medios/14-jun-La-REpublica-2-3.pdf>

-----, *Rosa Bartra en contra de la paridad de género en la reforma política*. Lima: LaRepública. 14 de abril 2019. Disponible en: <<https://www.msn.com/es-pe/noticias/peru/rosa-bartra-en-contra-de-la-paridad-de-g%C3%A9nero-en-la-reforma-pol%C3%ADtica/ar-BBVVxTA>> (Consultado 22/11/2019).

MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez. 1906 (1748)

NOTICIAS PIURA, *CMP pide al Poder Ejecutivo observar aprobación del "semáforo nutricional"*. 13 de marzo 2018. Disponible en: <<https://noticiapiura30.com/2018/03/cmp-pide-al-poder-ejecutivo-observar-aprobacion-del-semaforo-nutricional/>>

NUTRACTIVA, *¿GDA o advertencias publicitarias? Explicado en detalle*. 24 de octubre 2017. Disponible en: <<https://nutractiva.com/2017/10/24/gda-o-advertencias-publicitarias-explicado-en-detalle/>>

PÁGINA 3, *Desde hoy entra en vigencia el etiquetado octogonal*. 17 de Junio 2019. Disponible en: <<http://pagina3.pe/desde-hoy-entra-en-vigencia-el-etiquetado-octogonal/>> 2019.

PERÚ21, *Sectores empresariales rechazan ley contra comida 'chatarra'*. Lima: Perú21. 04 de mayo 2013. Disponible en: <<https://peru21.pe/economia/sectores-empresariales-rechazan-ley-comida-chatarra-104930-noticia/>> Consultado el 17 de julio 2019

-----, *¿Qué pros y contras trae la polémica ley de comida chatarra?*. Lima: Perú21. 17 de mayo 2013. (Consultado el 17 de julio 2019). Disponible: <https://peru21.pe/economia/pros-contras-trae-polemica-ley-comida-chatarra-106867>

-----, *Minsa: Modificación de la Ley de Alimentación Saludable lista para ser observada por el Ejecutivo*. Lima: Perú21. 31 de marzo 2018. Disponible en: <https://peru21.pe/economia/minsa-modificacion-ley-alimentacion-saludable-lista-observada-ejecutivo-401708>

-----, *Aprueban uso de octógonos en Ley de Alimentación Saludable, pese a oposición del Congreso*. Lima: Perú21. 16 de junio 2018. Disponible en: <https://peru21.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-aprueban-octogonos-pesar-oposicion-congreso-410581>

-----, *Me pregunto no más*. Lima: Perú21. Disponible en: <http://archivo.peru21.pe/opinion/me-pregunto-nomas-2195778>

-----, *Aldo Mariátegui: Pulpines a s/. 500 y 12 horas*. Lima: Perú21. Disponible en: <https://cdn.peru21.e3.pe/opinion/aldo-mariategui-pulpines-s500-y-12-horas-2287203>

-----, *El primer ministro anuncia que el Gobierno presentará una acción de inconstitucionalidad por la Ley Mulder*. Lima: Perú21. 14 de junio 2018. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/primer-ministro-anuncia-gobierno-presentara-accion-inconstitucionalidad-ley-mulder-410352-noticia/>

-----, *Investigación a Sunedu: ¿Tamar Arimborgo tiene conflicto de interés?*. Lima: Perú21. 14 de junio 2018. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/investigacion-a-sunedu-tamar-tiene-conflicto-de-interes-noticia/>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *Autógrafa de Ley que prohíbe publicidad estatal en medios. No a la ley mordaza*. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pe/noticias/6403> 2018.

-----, *Ejecutivo presenta al Congreso propuestas de reformas políticas para construir un sistema democrático más representativo, eficaz y legítimo*. Disponible: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/27389-ejecutivo-presenta-al-congreso-propuestas-de-reformas-politicas-para-construir-un-sistema-democratico-mas-representativo-eficaz-y-legitimo> (Consultado 22/11/2019) Abril 2019.

PUBLIMETRO, *Sigue el debate por ley contra comida chatarra*. Lima: Publimetro. 07 de mayo 2013. Disponible en: <https://publimetro.pe/actualidad/sigue-debate-ley-contra-comida-chatarra-13525-noticia/> Consultado: 17/07/2019.

-----, *Comisión de Defensa del Consumidor aprobó el semáforo nutricional*. Lima: Publimetro. 16 de mayo 2018. Disponible en: <https://publimetro.pe/actualidad/comision-defensa-consumidor-aprobo-semaforo-nutricional-74151-noticia/>

ROUSSEAU, Stéphanie, *Mujeres y ciudadanía*. Lima: IEP. 2012

RPP, *Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable, ¿bueno o malo?*. Lima: Publimetro. 27 de junio 2017. Disponible en: <https://rpp.pe/vital/expertos/reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-bueno-o-malo-noticia-1060445>

-----, *Congresista Gonzales criticó el reglamento de la Ley de Alimentación Saludable*. Lima: Publimetro. 17 de junio 2017. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/presidente-de-comision-de-defensa-del-consumidor-critico-la-ley-de-alimentacion-saludable-noticia-1058454>

-----, *Qué dice el Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable*. Lima: Publimetro. 19 de junio 2017. Disponible en: <<https://rpp.pe/vital/salud/que-dice-el-reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-noticia-1058758>>

-----, *Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable, ¿bueno o malo?*. Lima: Publimetro. 27 de junio 2017. Disponible en: <<https://vital.rpp.pe/expertos/reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable-bueno-o-malo-noticia-1060445>>

-----, *Publicidad estatal | ¿Cómo está afectando la ley a la difusión de campañas?*. Lima: Publimetro. 04 de septiembre 2018. Disponible en: <<https://rpp.pe/politica/congreso/publicidad-estatal-como-esta-afectando-la-ley-a-la-difusion-de-campanas-noticia-1147663>>

-----, *Publicidad estatal | ¿Cómo está afectando la ley a la difusión de campañas?*. Lima: Publimetro. 04 de septiembre 2018. Disponible en: <<https://rpp.pe/politica/congreso/publicidad-estatal-como-esta-afectando-la-ley-a-la-difusion-de-campanas-noticia-1147663>>

-----, *Congresistas se enfrentaron con carteles en el Pleno sobre paridad y alternancia*. Lima: Publimetro. 24 de julio 2019. Disponible en: <<https://rpp.pe/politica/congreso/congresistas-se-enfrentaron-con-carteles-en-el-pleno-sobre-paridad-y-alternancia-video-noticia-1210785>> Consultado 22/11/2019

-----, *Cinco retos que enfrenta la educación en el Perú*. Lima: Publimetro. 30 de octubre 2018. Disponible en: <<https://rpp.pe/campanas/contenido-patrocinado/5-retos-que-enfrenta-la-educacion-en-el-peru-noticia-1156259>>

SEMANA ECONÓMICA, *Caso Pura Vida: Indecopi confirmó sanción a Gloria y Nestlé*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/consumo-masivo/328967-caso-pura-vida-indecopi-confirmando-sancion-a-gloria-y-nestle/>>

-----, *Gobierno aprobó el Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/231433-gobierno-aprobo-el-reglamento-de-la-ley-de-alimentacion-saludable/>>

-----, *MINSA Reglamento de Ley de Alimentación saludable será publicado esta semana*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/231277-minsa-reglamento-de-ley-de-alimentacion-saludable-sera-publicado-esta-semana/>>

-----, *Etiquetado de alimentos se está imponiendo un sistema que fácilmente puede ser evadido*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/296023-etiquetado-de-alimentos-se-esta-imponiendo-un-sistema-que-facilmente-puede-ser-evadido/>>

-----, *Alimentación saludable comisión del Congreso aprobó por insistencia el etiquetado semáforo*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/290145-alimentacion-saludable-comision-del-congreso-aprobo-por-insistencia-el-etiquetado-semaforo/>>

-----, *Gobierno publicó manual de advertencias publicitarias*. Disponible en: <<http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/295807-etiquetado-de-alimentos-gobierno-publico-manual-de-advertencias-publicitarias/>>

SUNEDU, *Historia de La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria*. Disponible en: <<https://www.sunedu.gob.pe/historia/>>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Sentencia del Tribunal Constitucional – Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal*. Disponible en: <https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Expedientes-0012-2018-TC-y-0013-2018-TC-Publicidad-estatal-Legis.pe_.pdf> 2018.

TROME, *Piden a Martín Vizcarra observar Ley de Alimentación Saludable*. 31 de marzo 2018. Disponible en: <<https://trome.pe/actualidad/politica/martin-vizcarra-observar-ley-alimentacion-saludable-video-fotos-79662>>

TVPERU, *Ministro Alfaro: Minedu distribuirá libros escolares corregidos a partir de enero de 2019*. 06 de julio 2018. Disponible en: <<https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/ministro-alfaro-minedu-distribuir-libros-escolares-corregidos-a-partir-de-enero-de-2019>>

UCHUYPOMA, Diego y Iris JAVE, *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo Político de Regidoras Jóvenes en Lima*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP, Konrad Adenauer Stiftung. 2013

ÚTERO.PE, *Especial: El Congreso y las industrias podrían tumbarse la #LeySaludable en estos días*. 08 de noviembre 2017. Disponible en: <<http://utero.pe/2017/11/08/especial-el-congreso-y-las-industrias-podrian-tumbarse-la-leysaludable-en-estos-dias/>>

-----, *Exclusivo: La carta con la que congresistas fujimorista Lucio Ávila presiona al ministro de educación*. 21 de noviembre 2016. Disponible en: <http://utero.pe/2016/11/21/exclusivo-la-carta-con-la-que-congresista-fujimorista-lucio-avila-presiona-al-ministro-de-educacion/>

VILLARÁN, Alonso, <<La publicidad en la Ley de la Comida Chatarra>>. En Schwalb y Sanborn, ed., *Comida chatarra, Estado y Mercado*. Lima: Universidad del Pacífico. 2013

WAYKA, *Bartra busca limitar paridad y alternancia solo para pre candidatos al Congreso*. 24 de julio 2019. Disponible en: <<https://wayka.pe/bartra-busca-limitar-paridad-y-alternancia-solo-para-precandidatos-al-congreso/>> Consultado 22/11/2019

-----, *Con mis hijos no te metas pierde aliados tras la disolución del Congreso*. 02 de octubre 2019. Disponible en: <<https://wayka.pe/con-mis-hijos-no-te-metas-pierde-aliados-en-el-congreso/>>

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
ENERO 2020 LIMA - PERÚ

En todo país, que aspira a crear un espacio de igualdad, justicia y con oportunidades de desarrollo para sus instituciones y ciudadanos, la academia debe jugar un rol decisivo y activo, dado que una de sus principales funciones y, probablemente la de mayor aporte, es la generación y difusión de conocimiento que contribuya precisamente a mejorar la vida de las personas y a impactar en la toma de decisiones de los líderes empresariales y de las autoridades que dirigen nuestros destinos. Conscientes de esta responsabilidad, y alineados a los valores con los que se fundó ESAN en 1963, se decidió ser parte de un proyecto denominado Parlamento Abierto. Este proyecto busca contribuir de forma objetiva a una mejor comprensión de la labor parlamentaria peruana, a través de la sistematización diaria de la información que produce el Congreso, desde julio de 2016 hasta su cierre en setiembre de 2019.

Jorge Talavera Traverso
Rector de la Universidad ESAN

ISBN: 978-612-4437-07-6



9 786124 437076