



INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO "FORTALECIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LAS
FUNCIONES REPRESENTATIVA, LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ"





INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO "FORTALECIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LAS
FUNCIONES REPRESENTATIVA, LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ"

Programa de Cooperación Hispano Peruano
Proyecto Fortalecimiento del Desempeño de las Funciones Representativa,
Legislativa y de Control del Congreso de la República Del Perú
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Congreso de la República del Perú
Agencia Peruana de Cooperación Internacional



**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO
EVALUACIÓN EXTERNA DE PROYECTO "FORTALECIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES
REPRESENTATIVA, LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ"**

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
RUC: 20507098500

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Oficina Técnica de Cooperación
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 202 7000
Página web: www.aecid.pe

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Av. José Pardo 261 Miraflores
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 319 3600
Página web: www.apci.gob.pe

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n.
Lima, Perú
Teléfono (0051) (1) 311 - 7777
Página web: www.congreso.gob.pe

RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

Marfil Francke Ballvé
María del Carmen Piazza
Mayen Ugarte
Chary Arcia Baca

DISEÑO

Romy Kanashiro

IMPRESIÓN

ISBN



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ACRÓNIMOS | 5 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 7 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 22 |
| 2. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN | 24 |
| 3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA | 31 |
| 4. CONCLUSIONES | 82 |
| 5. LECCIONES DE APRENDIZAJE | 89 |
| 6. RECOMENDACIONES | 92 |
| 7. ANEXOS | 94 |



ACRÓNIMOS

| | |
|---------|--|
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| APCI | Agencia Peruana de Cooperación internacional |
| DIDP | Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria |
| DGP | Dirección General Parlamentaria |
| FONCHIP | Fondo de Cooperación Hispano Peruano |
| MD | Mesa Directiva del Congreso |
| OCI | Oficina de Cooperación Internacional del Congreso |
| OP | Organización Parlamentaria |
| PRODOC | Documento del Proyecto |
| SP | Servicio Parlamentario |



RESUMEN EJECUTIVO

Se resumen a continuación los hallazgos de la evaluación externa del proyecto “Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República de Perú” que, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se inició en abril del 2007 y cuya finalización está prevista para Junio 2012.

CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación, llevada a cabo entre Enero y Marzo de 2012, comprendió el examen analítico de la pertinencia, eficacia, eficiencia, apropiación y sostenibilidad de la intervención. Atendiendo los compromisos de la Declaración de París de 2005, se analizó también la alineación a las políticas nacionales y prioridades del Congreso de la República, la armonización con proyectos de otras agencias de cooperación internacional, y la gestión orientada a resultados.

Los objetivos de la evaluación han sido:

1. Valorar el cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en los proyectos e iniciativas.
2. Extraer lecciones aprendidas de posible replicabilidad en futuras intervenciones.
3. Fomentar la transparencia y la mutua rendición de cuentas.

Para su realización se combinó análisis de gabinete con entrevistas a gestores de la iniciativa, conductores del proyecto, participantes en la planificación o presentación de propues-



tas, población beneficiaria directa de las actividades y productos del proyecto e informantes clave. Como limitantes se encontraron: la carencia de una línea de base, la extensión del plazo de culminación del proyecto a junio del presente año, la dificultad de ubicar a ex congresistas, ex asesores y personal del Servicio Parlamentario, en este último caso debido a que el levantamiento de la información para la evaluación coincidió con un periodo de receso parlamentario.

ALCANCES DEL PROYECTO EVALUADO

El objetivo general del proyecto fue “Impulsar la gobernabilidad democrática y la participación social” y su objetivo específico: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”. Los resultados esperados fueron:

1. Fortalecido el Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios
2. Mejorado el Funcionamiento de las Comisiones
3. Impulsada la función representativa de los y las congresistas
4. Fortalecida la capacidad de comunicación y difusión del Congreso
5. Fortalecido el Foro Agenda Legislativa

El proyecto fue diseñado en un contexto de inicio de un nuevo Congreso, en que primaban las expectativas sobre el interés de los y las congresistas en promover una mejoría en la representación, fortalecer las capacidades de las Comisiones e impulsar espacios de concertación con la sociedad civil, así como sobre la mejora del funcionamiento de los grupos parlamentarios, al haberse aprobado en fechas recientes una reforma estatutaria. Pero el Parlamento recién electo estaba conformado mayoritariamente por nuevos Congresistas y dichas expectativas demostraron ser infundadas.

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO

La administración del proyecto, bajo la modalidad de ejecución directa a cargo del FONCHIP, se considera adecuada dadas las limitaciones que exhiben los procedimientos administrativos vigentes en el Congreso, donde los procesos de contratación no tienen canales claros, el



manual de procesos está desactualizado y los instrumentos de gestión no reflejan la estructura con la que opera en realidad.

La gestión del proyecto ha transitado por dos etapas claramente diferenciadas. Durante la primera, abril de 2007 a octubre de 2009, la conducción del proyecto estuvo a cargo de la Oficina de Cooperación Internacional del Congreso (OCI) y la ejecución fue lenta y con significativas deficiencias, explicables por la complejidad que reviste la toma de decisiones y su permanencia en el tiempo en el caso del Congreso y por las presiones de los congresistas para que apoyen sus iniciativas individuales. En Julio de 2009, luego de una reunión de Balance de Medio Término en que se evidenció que la ejecución era apenas de 21.8%, se optó por la Co-Dirección, se contrató a una Co Directora que comparte la dirección del proyecto con el jefe de la OCI y se adoptó el enfoque de gestión orientada a resultados. Ello permitió acelerar la ejecución y lograr productos que mejoraran las oportunidades de contribuir a los resultados.

PERTINENCIA DEL PROYECTO

Se ha constatado la armonía del proyecto con los objetivos establecidos en el Acuerdo Nacional suscrito en 2002, que refieren al fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho, y con las prioridades establecidas en el Plan Estratégico del Congreso 2002-2006 (vigente en la etapa de identificación y diseño del proyecto).

El Documento del Proyecto (PRODOC) identifica los principales problemas del Congreso Peruano en cuanto a su funcionamiento y es a este nivel que se sitúa el proyecto. El PRODOC menciona también otro nivel de dificultades en el Congreso, que son propiamente las causas de fondo de sus problemas de operación, como la debilidad del sistema de partidos, los efectos del voto preferencial, la carencia de directivas partidarias claras y de disciplina partidaria. Por su complejidad y por su naturaleza política, la solución de éstas corresponde a procesos de más largo plazo y trasciende las posibilidades de los proyectos de cooperación.

La participación de funcionarios/as del Servicio Parlamentario (SP) y autoridades de la Organización Parlamentaria (OP) en la etapa de consultas y diseño del proyecto fue, según los testimonios recogidos, significativa. No obstante, debido a la escasa institucionalización de



los partidos, para la implementación del proyecto no se consiguió el respaldo político que se requería para brindar una asistencia efectiva a los procesos de modernización del Congreso.

De otro lado, ponderar la viabilidad política y la potencial eficacia de las acciones contempladas por el proyecto requería un análisis más fino de las formas de funcionamiento reales, los incentivos políticos predominantes que influyen en las decisiones de los y las Congresistas y el tipo de relaciones prevalecientes entre la Organización Parlamentaria (Congresistas) y el Servicio Parlamentario (funcionariado, profesionales y personal administrativo). Como se detalla en el informe de evaluación, la institución no cuenta con un Estatuto Parlamentario ni con un sistema de carrera basado en la meritocracia, y, entre 2006 y 2011, no ha contado con un Plan Estratégico aprobado ni con Agendas Legislativas anuales, quedando las prioridades institucionales libradas a la correlación de fuerzas existente al inicio de cada Mesa Directiva, cuya renovación es anual y en un periodo que no coincide con el ejercicio de planificación y ejecución presupuestal de los proyectos.

Las insuficiencias en el análisis de las características y complejidades del Congreso han afectado negativamente la eficiencia, eficacia, apropiación y sostenibilidad del proyecto. Tampoco se indagó a fondo, durante la formulación del proyecto, sobre los avances reales y dificultades enfrentadas por otros proyectos de la cooperación en apoyo al Congreso.

El PRODOC exhibe algunas debilidades adicionales: los resultados esperados se expresan en términos demasiado amplios, al punto que más que complementario a los esfuerzos que debía hacer el Congreso con sus recursos, el proyecto prácticamente se adjudicó la propuesta de reforma del Congreso en su conjunto. Las actividades propuestas no están enmarcadas en una estrategia orientada a potenciar los efectos positivos de los avances y neutralizar las fuerzas en contra y la inercia que suele atentar contra los procesos de cambio. Ello, aunado a la distancia entre los resultados esperados y las actividades propuestas, permite afirmar que ni aun cumpliéndose todas las actividades programadas se hubiera podido garantizar el logro de los resultados esperados. Los indicadores del proyecto también muestran debilidades: algunos adolecen problemas de atribución (no guardan correspondencia con las posibilidades de un proyecto), otros son poco adecuados para medir el avance hacia los resultados o no son verificables. Tampoco se plantearon en el PRODOC metas cuantificables. Todo ello, sumado a que no se recogió una línea de base al inicio de la intervención ni se implementó un sistema de monitoreo, afecta severamente a la evaluabilidad del proyecto.



EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN

El examen del cumplimiento del propósito: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú” no ha sido posible en razón a su formulación demasiado amplia y genérica. De otra parte, puesto que la mayor parte del gasto se ha ejecutado entre el segundo semestre del 2010 y el 2011, el período transcurrido es demasiado breve para lograr efectos perceptibles. Estas limitaciones afectan también el examen de la eficacia en el logro de los 5 resultados esperados, igualmente demasiado amplios y no atribuibles a un proyecto de cooperación.

La evaluación incluyó un análisis del tipo de actividades y productos que se llevaron a cabo en el marco de cada resultado.

En el marco del Resultado 1, **Fortalecido el Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios**, dado el desinterés mostrado por los grupos parlamentarios en la primera etapa del proyecto se hizo muy poco. En la segunda etapa se optó por apoyar iniciativas de utilidad para diversas áreas del SP y OP, entre ellas, la adquisición de un software, un **metabusador** y un servicio de información jurídica que facilita el análisis de legislación comparada. Los tres casos mencionados aportan tanto al trabajo de los Grupos Parlamentarios como al de las Comisiones.

En relación al resultado 2, **Mejorado el funcionamiento de las Comisiones**, en la primera etapa del proyecto se apoyaron pasantías y cursos, en la segunda etapa se apoyó algunas de estas actividades que ya estaban convenidas cuando se produjo el cambio de modalidad de gestión, pero se dio prioridad a productos de clara utilidad para el logro del resultado, tales como el Manual de Técnicas Legislativas y otros más recientes como el Manual Metodológico de Investigación o sistemas informáticos de apoyo a comisiones de particular importancia como la de Descentralización y la de Presupuesto.

Respecto al resultado Esperado 3, **Impulsada la función representativa de los Congresistas**, en la primera etapa se apoyó mayormente audiencias públicas. Dado que no se ha realizado seguimiento posterior al desempeño y logros de quienes participaron en ellas, resulta impropio hacer afirmaciones sobre su aporte a la mejoría de las funciones de representación de los y las congresistas y, más bien, en la práctica aproximadamente el 80% de estos eventos no habrían sido espacios de escucha a la ciudadanía, tal como ocurre con la mayoría



de audiencias que realizan los y las congresistas con recursos del Congreso. En la segunda etapa, el proyecto ha contribuido con productos y herramientas que se consideran pertinentes, como la Encuesta Nacional de Opinión y la Guía de Representación Parlamentaria. Una segunda encuesta viene siendo apoyada por el proyecto toda vez que se ha iniciado una nueva representación nacional y la Guía viene siendo reimpressa, además de haber sido colocada ya en la página web del Congreso.

En relación al resultado 4, **Fortalecida la capacidad de comunicación y difusión del congreso**, se han subsanado aspectos importantes como la falta de equipos adecuados y de especialización del personal. No obstante su importancia, el propósito de este componente según el PRODOC era “contribuir a que la opinión pública mejore su concepto negativo respecto al Congreso de la República y de los congresistas”, lo que poco tiene que ver con la inversión en tecnología y capacitación del personal de la Oficina de Comunicaciones, e inclusive sería una situación difícil de modificar mediante reuniones con los propietarios y propietarias de medios de comunicación, de las cuales sólo se logró desarrollar dos, puesto que la baja legitimidad del Congreso Peruano obedece a problemas de otro tipo.

Sobre el resultado 5, **Fortalecido el Foro Agenda Legislativa**, los productos y actividades previstos no se ejecutaron pues dicho Foro no se llegó a conformar y lo poco que se gastó (apenas 0.8% del total) no tuvo relación con la razón de ser del componente, por lo que se concluye que en lo que respecta a este resultado, no se ha logrado avance alguno.

En breve, sobre la eficacia del proyecto, no se puede afirmar que haya contribuido a fortalecer mayormente las funciones de legislación, representación y control del Congreso de la República. Tampoco se ha encontrado otros resultados no definidos en el diseño original. Lo que sí se puede decir es que con apoyo del proyecto se han producido productos con potencial aporte a la mejora de algunas de estas funciones como el Manual de Técnica Legislativa y Guía para la Representación Parlamentaria. El aporte para audiencias y pasantías de congresistas es el que habría tenido menor impacto. En un nivel intermedio en materia de efectos se ubicaría el apoyo dado a actividades de capacitación al personal del SP, si bien la alta rotación de cargos en el SP no permite asegurar que lo aprendido pueda ser utilizado en sus nuevas funciones. Finalmente, hay productos cuyo desarrollo aún está en curso y que serían de utilidad para la función de control como el Observatorio de la Descentralización, el Sistema de información para la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y el servicio de Digitalización del Patrimonio Documental Parlamentario Histórico.



Eficiencia

El cronograma del proyecto ha sufrido ampliaciones de hasta 18 meses sobre su plazo original de ejecución (45 meses). En la primera etapa (abril 2007 – octubre 2009) se ejecutó únicamente 21.8% de los recursos del proyecto y se produjo un desequilibrio en el gasto efectuado entre resultados. El mayor desembolso se hizo en el resultado 3 (en el rubro de audiencias públicas) y en el resultado 2 (en pasantías y cursos). La utilidad de las audiencias públicas, que son las actividades para las cuales los y las congresistas solicitan más apoyo, es cuestionada porque en la mayoría de casos estos eventos no cumplen con su propósito de escuchar a la ciudadanía, y en materia de eficiencia, exigen identificar en cada solicitud, su pertinencia y luego su utilidad o efectos positivos. El informe de seguimiento a junio 2009 advirtió acerca de la eficiencia, además de lo ya señalado, recarga de trabajo administrativo; “micro-gestión”; desorganización del archivo; desorden de cuentas; rendiciones pendientes y escaso seguimiento a la ejecución presupuestal a nivel de resultados.

En la segunda etapa del proyecto se realizó un reajuste del presupuesto asignado a los componentes o resultados esperados y se optó por no continuar apoyando actividades puntuales. Se eliminó la actividad “audiencias” puesto que ya se había registrado un sobregiro en las mismas y se establecieron criterios de selección de participantes a los cursos y pasantías, lo cual se considera adecuado. Se decidió también reagrupar las actividades, que en el diseño original eran excesivas, dispersas y poco articuladas entre sí, y redefinir algunas de las líneas de acción para lograr mayor coherencia entre éstas y los resultados esperados. Esto, además de fortalecer la coherencia del proyecto, facilitó el control de la ejecución presupuestal en su orientación a resultados. Otra decisión clave fue reconstruir y ordenar la información existente y organizar los archivos del proyecto.

Respecto al tipo de inversión: según grandes rubros o líneas de actividad, la principal inversión se ha orientado a asistencia técnica (40% del aporte de AECID), seguida por audiencias públicas (20,4%), cursos (12,2%) y pasantías (11,1%). La variación entre las dos etapas del proyecto es nítida: en la primera etapa, cerca de la mitad de la inversión se orientó a audiencias públicas (47,2%), seguida de cursos y pasantías (35,2%). En la segunda etapa, el 60,9% de la inversión comprometida a diciembre del 2011 se orientó a consultorías y asistencia técnica, para las que se establecieron dos criterios centrales: a) que respondieran a necesidades y cuenten con debido sustento por parte de las áreas del Congreso que las propusieron y b) que culminen en productos: guías, manuales, sistemas informáticos, entre otros.



A diciembre del 2011 se había ejecutado el 80.6% del presupuesto total del proyecto, contándose para el primer semestre del año 2012 con un presupuesto de US\$ 497,645.8, de los cuales US\$ 246,664.78 están asignados a pagos pendientes y US\$ 251,080 disponibles para nuevos compromisos. Al saldo de los recursos programados por AECID, se añade US\$ 463,045 provenientes de la diferencia cambiaria euro/dólar, los cuales se ha considerado no gastar dado el escaso tiempo disponible para arribar a productos que sean eficaces, lo cual la misión evaluadora considera correcto dadas las limitaciones del Congreso antes señaladas.

Con la Co Dirección se logró una mejor y más eficaz inversión, pero el tema es complejo. No solo no contribuye a la apropiación de la propuesta y su sostenibilidad, sino que la propia Co-Dirección es puesta en cuestión en tanto la OCI no cuenta con personal de carrera y sus jefes rotan con frecuencia, lo que en la práctica representa que el/la Co Director(a) contratada por la entidad cooperante deba asumir la negociación directa e impulsar iniciativas con áreas cuyo personal también rota frecuentemente. La experiencia indica que la OCI no está en capacidad de hacerse cargo de la dirección de un proyecto de cooperación pues, además de los frecuentes cambios de jefatura, está sujeta a las presiones constantes de las autoridades de la OP y el grupo de congresistas. Alternativas como el apoyo presupuestal directo son aún menos viables. En suma, en una institución como el Congreso peruano, desarrollar proyectos de cooperación plantea múltiples desafíos en materia de eficiencia.

Apropiación

En cuanto a la apropiación, si bien se promovió la participación de autoridades y funcionarios de las diversas áreas del Congreso desde la fase de diseño, su apropiación no se evidenció ni afirmó en la fase de la implementación. En el caso de las autoridades de las áreas técnicas que han participado en la implementación, particularmente en la segunda etapa, se aprecia un mayor nivel de apropiación con respecto a los productos desarrollados, en tanto los consideran útiles para mejorar su desempeño, a diferencia de actividades como audiencias, cursos y pasantías de cuyos efectos –en la institución– se conoce poco.



Sostenibilidad

Las mayores posibilidades de sostenibilidad están vinculadas a iniciativas que provinieron del Congreso y contribuyeron al desarrollo de productos concretos, como los generados durante la segunda etapa. En el caso del Congreso peruano, no se consigue sostenibilidad cuando se opera con una multiplicidad de acciones y bajo la lógica de un proyecto de cooperación convencional, porque tiende a prevalecer la presión política tanto de las autoridades como de los y las congresistas para la realización de actividades dispersas que no necesariamente son las más conducentes a los propósitos de un proyecto.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Brindar apoyo al fortalecimiento del Congreso del Perú fue una opción pertinente y en concordancia con las prioridades establecidas en el Acuerdo Nacional y otros instrumentos clave de la política nacional. El diagnóstico de partida que sustentó la intervención identificó los problemas más importantes que aquejan al Congreso Peruano hoy y sus principales causas.
2. No se analizó las consecuencias que se derivan de la profunda debilidad del sistema de partidos y del actual sistema electoral. Tampoco abordó el análisis de la capacidad administrativa de la institución, que no se caracteriza por ser ni eficiente ni ordenada en su gestión. Tampoco se tomó en cuenta las dificultades que estaban enfrentando otros proyectos de apoyo al Congreso. Como resultado de estas omisiones, la pertinencia de la intervención propuesta se vio afectada, particularmente en cuanto a la formulación de los tipos de actividades a apoyar y los arreglos de gestión.
3. El Documento del Proyecto exhibe otras debilidades que afectan la coherencia de la propuesta. Los resultados que ofrece alcanzar son demasiado amplios y quedan fuera del ámbito de atribución. Las actividades que se proponen no llegan a articularse en una estrategia clara, algunas son inadecuadas y en general son insuficientes para avanzar hacia los resultados esperados. El proyecto no cuenta con línea de base, no se desarrollaron mecanismos para hacer seguimiento de los indicadores propuestos para cada resultado, y ni los objetivos ni los indicadores están adecuadamente definidos, por lo que en términos estrictos no es evaluable a nivel del logro de resultados y el propósito.



4. Sí se evidencia alineación del proyecto con las prioridades institucionales, se tomaron en cuenta procesos en curso y se escuchó las demandas de quienes ocupaban altos cargos de autoridad en esa coyuntura, pero al carecer el Congreso Peruano de acuerdos políticos de base sobre los cuales construir planes de mediano largo y visión estratégica institucional, no hubo cómo asegurar que las prioridades recogidas durante la fase de diagnóstico y diseño se mantendrían durante los cinco años de vigencia del Congreso en ese entonces entrante.
5. Con respecto a la eficacia del proyecto, no se puede afirmar que haya contribuido a su propósito ni a los resultados que se propuso, es decir, no hay evidencia que se hayan fortalecido las funciones de legislación, representación y control del Congreso de la República.
6. El proyecto ha contribuido con productos y herramientas que tienen aporte potencial, varios de los cuales son de utilidad para el fortalecimiento de diversas instancias a la vez. Destacan el apoyo dado a los servicios de documentación e información con la adquisición del **metabuscador** y otros sistemas y bases documentales, a la función de investigación mediante la elaboración de un Manual para la Investigación Parlamentaria, a la función legislativa mediante el Manual de Técnica Legislativa, a la función de representación mediante la Encuesta Nacional de Opinión y el uso que se dio a sus hallazgos en la elaboración de los planes institucionales para mejorar la representación en cada circunscripción electoral y la Guía de Representación Política. El aporte para audiencias y pasantías de congresistas habría tenido menor impacto y en un nivel intermedio en materia de efectos se ubicaría el apoyo a la capacitación al personal del SP.
7. La administración de los fondos mediante la figura de ejecución directa a cargo del FONCHIP se considera una decisión adecuada, dadas las limitaciones del Congreso en materia de procedimientos y procesos administrativos.
8. La modalidad de dirección a cargo del jefe de la OCI del Congreso, implementada en la primera etapa del proyecto, no fue adecuada dadas las características institucionales y políticas del Congreso. Entre otros, no se montó un sistema de seguimiento oportuno y sensible al avance (o no) de las actividades previstas en el proyecto. Las consecuencias se evidenciaron en el bajo nivel de ejecución presupuestal a junio del 2009, sobregiro



en una línea de actividad sin orientación clara de contribución al resultado buscado, presiones constantes para aceptar actividades no planificadas y cambios en la programación.

9. La modalidad de gestión denominada Co-dirección, adoptada a fines de 2009 como salida a la baja ejecución presupuestal y otros problemas detectados en el Balance de Medio Término, ha permitido desarrollar productos relevantes y mejorar el nivel de ejecución financiera. El seguimiento de las decisiones acordadas con las áreas del Congreso y a las actividades y los procesos previstos para su ejecución ha sido más eficiente.
10. Desarrollar proyectos de cooperación con el Congreso Peruano plantea múltiples desafíos en materia de eficiencia. El tema mismo de la Co Dirección es complejo pues la OCI no cuenta con personal de carrera y sus jefes rotan con frecuencia, lo que en la práctica representa que el/la Co Director(a) contratada por la entidad cooperante deba asumir la negociación de iniciativas con las áreas a las que el proyecto busca aportar.
11. Se constatan dos patrones claramente diferenciados en cuanto al uso de los recursos del proyecto, que coinciden con las dos etapas del mismo. En la primera etapa, el gasto tuvo un comportamiento bajo y disperso, que denota la falta de estrategia y coherencia entre medios y fines. Las bases de datos organizadas durante la segunda etapa del proyecto, revelan que la mayoría de audiencias (78%) no fueron tales y que de 15 cursos financiados, en 9 el porcentaje de población beneficiaria de los mismos que ya no labora en el Congreso es muy elevado (con un rango que fluctúa entre del 20% y el 73% de participantes).
12. Bajo la nueva gestión se consiguió revertir un estilo de relación entre el proyecto y las demandas de la Organización Parlamentaria que era negativo, logrando que se respeten los lineamientos acordados en el proyecto, que se reduzca el nivel de las presiones políticas, sacar de la inercia al proyecto y acelerar la ejecución presupuestal, licitar y conseguir diversos productos de indudable potencial de impacto en plazos relativamente cortos, entre otros.



13. En la segunda etapa, fue un acierto la modalidad de ejecución por “productos” mediante asistencia técnica, que apuntala la coherencia entre la inversión efectuada y los resultados esperados y elimina la dispersión y la “micro gestión”.
14. Algunos de los productos generados en el marco del proyecto tienen más probabilidades de ser apropiados, lo que se debería a que resultan de una oportuna identificación y adecuado apoyo a ideas e iniciativas que eran compartidas por la mayoría del funcionario técnico.
15. La Co-Dirección fue una salida adecuada ante la situación crítica del proyecto, pero no favorece la sostenibilidad de los procesos y resultados impulsados. Tampoco se logró mayor apropiación y sostenibilidad cuando el proyecto fue dirigido por la OCI. Se concluye que la fragilidad institucional del Congreso no permite desarrollar un proyecto de cooperación que logre estándares mínimos para la sostenibilidad de las actividades y productos que se desarrollen, particularmente si tiene la característica de ser multianual, con Planes Operativos Anuales que deben ser negociados en los últimos meses de cada año y luego re-negociados a partir de agosto del año en curso, cuando se renueva la Mesa Directiva.

LECCIONES DE APRENDIZAJE

1. El análisis de la solvencia de una institución política a cuya reforma se pretende contribuir no puede soslayarse en la etapa de aprobación del perfil del proyecto, máxime tratándose de una organización que se autoregula y carece de controles externos, como es el Congreso Peruano.
2. Diseñar intervenciones en ámbitos tan complejos, requiere no solo dominio técnico y experiencia en procesos participativos de formulación de proyectos, sino un entendimiento cabal de la cultura política del país y de la institución en cuestión.
3. En el curso del diseño de un proyecto de cooperación en ámbitos complejos como el descrito, el diálogo con otros cooperantes y con la banca multilateral es importante tanto para asegurar la armonización como por constituir un espacio propicio para co-



nocer las dificultades que otros proyectos enfrentaron e identificar riesgos y estrategias de contingencia necesarias.

4. Se debe establecer acuerdos sobre condiciones básicas para el desarrollo del proyecto, como por ejemplo, la participación de altas autoridades en la toma de decisiones o instancias de seguimiento que se reúnan con cierta periodicidad, para efectuar ajustes oportunos de ser necesario. Sin ello, es poco probable conseguir resultados relevantes en un plazo corto.
5. Un proyecto de cooperación debe alinearse con las prioridades institucionales pero no atribuirse la responsabilidad por resultados tan amplios como son el fortalecimiento de las funciones legislativa, de representación y de control político del Congreso. El avance hacia la consecución de este tipo de resultados, aún cuando formen parte de los planes estratégicos de la institución, depende de la voluntad política de los actores clave. Mayor es aún el riesgo si la Mesa Directiva (MD) cambia anualmente y se carece de un Estatuto Parlamentario que contribuya a reducir la alta rotación de personal en la institución.
6. Ante instituciones del Estado tan complejas, un proyecto diseñado bajo los estándares tradicionales es preferible que se enfoque en una o dos áreas clave a ser apoyadas y que precise claramente que brindará asistencia técnica así como los alcances de la misma.
7. Ofrecer apoyo efectivo a procesos que buscan generar cambios institucionales requiere elaborar una estrategia de intervención detallada, que permita acotar la contribución con un sentido preciso y claramente definido y que se oriente efectivamente a complementar las actividades que la institución realiza con sus propios recursos. En el caso del Congreso peruano, se ha validado que la ayuda es más eficaz si se definen productos tangibles que tengan aportes evidentes para las diferentes funciones parlamentarias y diversas áreas.
8. En instituciones como el Congreso Peruano, que no cuentan con planes de mediano y largo plazo ni procedimientos institucionalizados para asegurar la continuidad de los acuerdos, se hace necesaria la administración de los fondos por parte de la entidad financiera, así como un Director o Co-Director que vele por el mantenimiento de los



criterios técnicos, modalidades de gestión que no permite a la cooperación avanzar en la orientación de los acuerdos suscritos en la Declaración de París.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda no apoyar un proyecto con el Congreso peruano basado en la modalidad tradicional, es decir de apoyo a un conjunto de resultados esperados y múltiples actividades para pretender alcanzar dichos resultados, pues se presta a la presión política y exige “micro gestión” y por consiguiente, el manejo de recursos y la dirección técnica por parte de la entidad cooperante.
2. No considerar apoyar nuevamente con un proyecto multianual, dada la característica del Congreso peruano que renueva su Mesa Directiva cada año. Adecuar los ciclos y procesos de toma de decisiones a las reglas de la organización evitando el desfase entre el ciclo presupuestal y el periodo de vigencia de la Mesa Directiva. Además cabe acordar las iniciativas a apoyar cada año al inicio de cada MD.
3. Se recomienda considerar, en vez de la modalidad de proyecto multianual, un fondo cuyo desembolso responda a actividades o productos puntuales, claramente sustentadas y orientadas al logro de objetivos estratégicos, acordadas con funcionariado congresal de alto nivel. No financiar actividades para las cuales el Congreso dispone de recursos (audiencias, cursos) y cuyos efectos son de difícil medición.
4. La suscripción del acuerdo para el desarrollo de la intervención debe incluir la conformación de un Comité de Gestión en el que, además de la agencia cooperante y APCI, participe una persona representante de alto nivel de la organización (para el Congreso debería ser el/la Oficial Mayor). En tanto instancia de gestión y no sólo de seguimiento, posibilitaría tomar decisiones, efectuar ajustes a los procedimientos y reducir presiones y vaivenes derivados de las prioridades políticas provenientes de las autoridades de la OP.
5. La valorización de los aportes institucionales debe esclarecerse en el documento del proyecto que se suscriba, principalmente el personal asignado al desarrollo de la iniciativa.



6. El seguimiento administrativo no puede ir disociado del seguimiento de la ejecución técnica, menos aún cuando se trata de un proyecto de apoyo a una institución política como el Congreso, proclive a la presión política que plantea “demandas de gasto” a los proyectos.



1

INTRODUCCIÓN

Este informe contiene los resultados de la evaluación del proyecto “Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República de Perú”, ejecutado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desde abril del 2007 y cuya finalización se ha previsto extender hasta junio del 2012. La revisión documental y las entrevistas a participantes e informantes clave se realizaron entre el 16 de enero y el 16 de febrero del 2012.

1.1 ANTECEDENTES

En el contexto de finalización del Programa de Cooperación Hispano-Peruano, y planificación del siguiente periodo, la Agencia Peruana de Cooperación internacional (APCI) y la AECID consideraron conveniente convocar a una evaluación final de cada una de las intervenciones que han formado parte del Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011, como ejercicio de transparencia y con la finalidad de extraer lecciones aprendidas, valorar el cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en los proyectos e iniciativas e identificar aspectos, ya sea técnicos ó de gestión, de posible réplica en futuras intervenciones.

Uno de estos proyectos es el de “Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República de Perú”, que ha buscado fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú, que forma parte de la “sub línea” estratégica del Documento de Estrategia País que se orienta a promover la democracia representativa y participativa y el pluralismo político.



1.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación ha tenido tres objetivos:

1. Valorar el cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en los proyectos e iniciativas.
2. Extraer lecciones aprendidas de posible replicabilidad en futuras intervenciones.
3. Fomentar la transparencia y la mutua rendición de cuentas.

Específicamente, se ha examinado si el proyecto ha sido eficaz en el fortalecimiento de las funciones principales del Congreso de la República y si la estrategia de intervención ha sido eficiente, a partir del análisis de los mecanismos institucionales y los procedimientos empleados en la gestión y ejecución de los recursos. En esta perspectiva, se ha puesto especial énfasis en identificar lecciones de aprendizaje, pues se espera que éstas y las recomendaciones que se desprendan de la evaluación, brinden elementos para examinar la pertinencia de un proyecto como herramienta viable y útil en un contexto institucional como el del Congreso peruano. Especial interés se ha puesto en la evaluación del nivel de participación de las diferentes instancias del Congreso a lo largo de todo el ciclo de éste, diferenciándose el rol de la organización política del Congreso (Organización Parlamentaria) del cumplido por el Servicio Parlamentario.



2

METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

La evaluación se ha enmarcado en los compromisos asumidos en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se realizó en París en el 2005, expresados en la Declaración de París, cuyo propósito es el mejoramiento y la armonización de los procedimientos y recursos económicos de la cooperación internacional en función de las prioridades de los estados, para evitar duplicidades en materia de la inversión de la cooperación y coadyuvar a su alineamiento con las políticas públicas nacionales. En este sentido, la evaluación ha examinado:

- a. La alineación a las políticas nacionales y a las prioridades del Congreso de la República, desde el diseño del proyecto, el proceso de ejecución y de monitoreo del proyecto.
- b. La armonización con respecto a la inversión efectuada por otras entidades de cooperación, que en el caso del Congreso han sido, durante el periodo a ser evaluado, además de AECID, el PNUD, BM y BID.
- c. La gestión orientada a resultados, para realizar una valoración de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos y resultados previstos a partir de los procesos y actividades emprendidos y a qué costo, en términos de recursos humanos y materiales involucrados.

Tomando en cuenta que en este caso, en una primera etapa la Dirección del proyecto estuvo a cargo de la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del Congreso y que desde octubre del 2009, se optó por el modelo de Codirección o gestión compartida entre el Congreso y la AECID, se ha analizado comparativamente los logros y las dificultades de ambas etapas.



2.1 CRITERIOS Y PREGUNTAS DE VALORACIÓN

La evaluación comprendió el análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia, apropiación y sostenibilidad.

Preguntas orientadoras:

a) Pertinencia: Identificación de los problemas y sus causas, adecuación del proyecto y de su estrategia de intervención a las características políticas e institucionales del Congreso.

1. ¿La intervención respondió a las prioridades y necesidades del Congreso?, ¿Las actividades consideradas en el proyecto se inscribieron en los planes del Congreso?, ¿fueron complementarias a ellos?, ¿Se fueron ajustando a las agendas priorizadas en cada legislatura?
2. ¿El diseño del proyecto fue adecuado?, ¿Existe coherencia entre el diagnóstico y la estrategia propuesta?, ¿Se realizó un examen de riesgos derivados de las características del Congreso?
3. Si el proyecto y sus actividades no correspondieron a planes institucionales, ¿cuál ha sido el nivel de participación de las autoridades de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario en el diseño del proyecto?, ¿cuál fue el nivel de representatividad y autoridad institucional de las instancias en las que se tomaron las decisiones durante el diseño del proyecto?, ¿qué características y roles tuvieron estas instancias?
4. ¿El documento de proyecto fue acordado con las áreas del Congreso que se definió estarían involucradas en su ejecución?
5. ¿Los resultados definidos eran suficientes para lograr el propósito (objetivo general) del proyecto?
6. ¿Las actividades planteadas fueron las requeridas para el cumplimiento de cada uno de los resultados?
7. ¿Los indicadores eran adecuados para monitorear el avance del proyecto?
8. ¿Se crearon los registros u otros instrumentos de verificación que favorecieran la evaluabilidad del proyecto?



b) Eficacia: Valoración del grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos; valoración del proyecto en función de su orientación a resultados, resultados no previstos y procesos en los cuales éstos se produjeron.

1. ¿El proyecto cumplió su propósito?, ¿En qué medida habría contribuido a fortalecer las funciones de legislación, de representación y de control del Congreso de la República? El tema de la atribución: ¿Qué factores limitan que los proyectos de cooperación con el Congreso avancen hacia el logro de sus propósitos, compartidos con otros proyectos de cooperación?
2. ¿El proyecto logró los resultados que se propuso?, ¿Los productos del proyecto pueden contribuir a que se fortalezcan las funciones arriba mencionadas? Los productos del proyecto: ¿se conocen, se utilizan?
3. ¿El Proyecto logró otros resultados no definidos en el diseño original?, ¿Cómo se originaron los resultados no previstos?, ¿reemplazaron a otros?
4. ¿El enfoque y estrategias utilizadas fueron adecuadas para el logro de los resultados? (pasantías, capacitación, asistencias técnicas especializadas)?, ¿hubo sinergia con otros actores de la cooperación internacional? Si existió, ¿en qué medida ello aportó al logro de los resultados?
5. ¿En qué medida las actividades diseñadas para cada resultado han contribuido a alcanzarlos?
6. ¿En qué medida los cambios en el diseño y en la asignación de recursos contribuyeron al logro de los resultados?
7. ¿Son diferentes los colectivos o actores clave involucrados en la ejecución respecto a los identificados durante el diseño del proyecto?
8. ¿Los logros del proyecto pueden ser considerados una contribución de valor público?
9. ¿El proyecto contribuyó al fortalecimiento de los mecanismos del sistema de rendición de cuentas y de transparencia?

c) Eficiencia: uso de los recursos del proyecto respecto a los logros alcanzados (enfoque insumo/producto), modificaciones producidas a lo largo de la ejecución, estrategia de gestión asumida.

1. ¿Se han respetado los presupuestos y el cronograma establecidos inicialmente en el documento de proyecto, a nivel general y de cada resultado?



2. Si se produjeron modificaciones ¿cómo se tomaron esas decisiones?
3. ¿Cómo ha sido el nivel de avance en la ejecución de actividades para cada resultado?
4. ¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados?
5. ¿Las instancias y mecanismos establecidos para la gestión del proyecto facilitaron el logro de los resultados?
6. Los acuerdos y compromisos originales asumidos por el Congreso en sus diferentes instancias, ¿se mantuvieron durante la ejecución?; ¿se adoptaron nuevos acuerdos?; ¿fueron éstos relevantes?
7. ¿Fue eficiente la gestión de los recursos?; ¿cuáles fueron las actividades con mayor y cuáles con menor eficiencia?
8. Los cambios en la estructura del proyecto y en la asignación de recursos ¿produjeron modificaciones sustantivas en el perfil y objetivos del proyecto?
9. ¿El sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades ayudó al logro de los resultados?; ¿en qué medida el Congreso se involucró en estas tareas?
10. ¿El proyecto ha generado información suficiente para su evaluación?

d) Apropiación: participación de las autoridades y el funcionariado de las diversas áreas del Congreso en el diseño y ejecución del proyecto, institucionalidad alcanzada por el proyecto.

1. Cuando se tomaron las decisiones sobre los cambios ocurridos en la orientación del proyecto, ¿qué instancias del Congreso participaron más activamente?, ¿cuáles, de las que debían involucrarse no participaron?, ¿por qué?
2. ¿En qué medida las diferentes instancias del Congreso involucradas participaron en la coordinación y ejecución de las actividades de cada resultado, en cada uno de los dos periodos que tuvieron una modalidad de gestión distinta?
3. ¿Las autoridades políticas y el funcionariado y equipo trabajador del Congreso conocen los productos del proyecto?; ¿cómo se difunden éstos?, ¿se están utilizando estos productos?, ¿se ha capacitado en su uso?

e) Sostenibilidad: posibilidades de mantenimiento y fortalecimiento de los resultados del proyecto, factores que favorecen o dificultan esta continuidad.

1. ¿Se puede afirmar que los resultados del proyecto se mantendrán una vez concluido éste?



2. ¿Se continúan generando los recursos necesarios para el mantenimiento de actividades promovidas desde el proyecto?, ¿qué actividades, de las que formaron parte del proyecto, está asumiendo el actual Congreso en su presupuesto como prioritarias?, ¿qué actividades o resultados, de las iniciadas y desarrolladas por el proyecto, se están comprometiendo con otras entidades de cooperación con la finalidad de darles continuidad?

2.2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN APLICADA

La evaluación ha combinado diversas técnicas de levantamiento de información: análisis de gabinete, entrevistas a gestores de la iniciativa, conductores del proyecto, participantes en la planificación o presentación de propuestas, población beneficiaria directa de las actividades y productos del proyecto e informantes clave. Se realizaron entrevistas a profundidad a funcionariado de AECID y FONCHIP y de las áreas del Congreso involucradas en las distintas fases del ciclo del proyecto que corresponden a la Organización y al Servicio Parlamentario.

Por el lado de la Organización Parlamentaria, se logró entrevistar sólo a algunos/as congresistas y asesores/as del periodo congresal 2006-2011. Por el lado del Servicio Parlamentario, se entrevistó a funcionarios y funcionarias (y ex miembros del funcionariado) que actúan bajo la dirección del Oficial Mayor, a quien le corresponde la dirección, supervisión y control, directos o por delegación, de todas las actividades del Servicio Parlamentario dedicadas a preparar, asistir, apoyar y facilitar las tareas orgánicas y funcionales de Congresistas. Se entrevistó también a profesionales que se han desempeñado como Jefes/as de la Oficina de Cooperación Internacional y de las áreas que participaron en la ejecución del proyecto: la Dirección General Parlamentaria, el Departamento de Participación, Proyección y Enlace con los Ciudadanos y los Gobiernos Regionales y Locales, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria y la Oficina de Comunicaciones.

Finalmente se entrevistó a informantes clave: representantes de APCI, expertos y expertas en temas congresales y funcionariado de otras entidades de cooperación internacional.



En cuanto al análisis de gabinete, documentos clave han sido los informes de seguimiento técnico y financiero, actas de reuniones de balance y documentos que contienen las modificaciones efectuadas en el proyecto.

2.3 CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO

La evaluación ha tenido varios condicionantes:

- La carencia de indicadores adecuados en el documento del proyecto, a nivel de propósito y resultados, y la ausencia de metas cuantificables, lo que ocasionó que al inicio del mismo no se levantara una línea de base y, por consiguiente, tampoco se elaborara un sistema de monitoreo del avance de resultados. La carencia de línea de base y de metas, se ha podido subsanar en parte con entrevistas a especialistas conocedores/as de los problemas del Congreso peruano y funcionariado con experiencia en el Servicio Parlamentario y con la revisión de los informes de seguimiento del proyecto.
- La extensión del plazo de culminación del proyecto, inicialmente prevista para diciembre 2010, hasta junio del 2012, lo cual, aunada a la lentitud y cambios de opinión del Congreso para la toma de decisiones sobre el gasto a efectuarse con el saldo pendiente de ejecución, no ha permitido al equipo evaluador contar con dicha información oportunamente para conocer la valoración de los entrevistados y entrevistadas acerca de las actividades que se realizarán con dicho remanente¹. Esta limitación no obstante, ha sido a la vez una oportunidad para apreciar el proceso de toma de decisiones en un proyecto de cooperación con el Congreso del Perú, que suele estar influido por las demandas de orden político que plantean los congresistas.

¹ Por ejemplo recién el 10 de febrero del 2012, casi terminado el proceso de entrevistas previstas en la evaluación, se convocó la licitación para el Servicio de Digitalización del Patrimonio Documental Parlamentario Histórico y para el Sistema de Información para el control, ordenamiento y sistematización de documentos dirigidos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.



- La dificultad para ubicar a ex congresistas y sus ex asesores/as, toda vez que en agosto del 2011 ha entrado en funciones una nueva Representación Parlamentaria.
- Las entrevistas para el levantamiento de información se realizaron en meses de parcial paralización de las actividades regulares del Congreso y algunos informantes clave salieron de vacaciones, lo que ocasionó demoras para recoger sus opiniones. Sin embargo, cabe anotar que sólo dos funcionarios de los que se habían seleccionado para ser entrevistados no respondieron a la convocatoria de la evaluación.



3

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA

3.1 EL PROYECTO Y SU CONTEXTO

Alcances del proyecto

El objetivo general del proyecto ha sido “Impulsar la gobernabilidad democrática y la participación social” y su objetivo específico: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”. Los resultados esperados del proyecto son los siguientes:

1. Fortalecido el Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios
2. Mejorado el Funcionamiento de las Comisiones
3. Impulsada la función representativa de los y las congresistas
4. Fortalecida la capacidad de comunicación y difusión del Congreso
5. Fortalecido el Foro Agenda Legislativa

Cabe señalar, en primer lugar, que el Documento del Proyecto (PRODOC) identifica los principales problemas del Congreso Peruano en cuanto a su funcionamiento y es a este nivel que se sitúa el proyecto. El PRODOC menciona también otro nivel de dificultades en el Congreso Peruano, que son propiamente las causas de fondo de sus problemas de operación, como son la debilidad del sistema de partidos, los efectos del voto preferencial, la ausencia de directivas partidarias claras y la ausencia de disciplina de partido. La solución de estas dificultades, por su complejidad y por su naturaleza política, trasciende las posibilidades de los proyectos de cooperación y su resolución correspondería a procesos de más largo plazo.



El contexto político nacional

El contexto en el que el proyecto fue aprobado era el de un país que había retornado a la democracia luego de la caída del gobierno fujimorista (1990-2001), durante el cual se profundizaron una serie de prácticas, como la corrupción y el presidencialismo, que contribuyeron al debilitamiento de los partidos y de la institucionalidad democrática. Cabe recordar que inclusive Fujimori cerró el Congreso de la República y sólo convocó a nuevas elecciones en este Poder del Estado, obligado por la reacción de la ciudadanía y la presión internacional.

Así, en la fundamentación del proyecto se señala: “La actual realidad política del Perú presenta considerables diferencias con la de la década pasada y **abre una excepcional oportunidad para la puesta en marcha de una iniciativa que apoye el fortalecimiento institucional del Congreso**. Esto se debe al consenso existente, entre todas las agrupaciones políticas presentes sobre la necesidad de llevar a cabo reformas que permitan al Parlamento ejercer a plenitud sus responsabilidades y consoliden la democracia en el país”.²

Cabe especificar que la idea de desarrollar el proyecto surge con la última Mesa Directiva de la gestión 2001-2006, que corresponde al gobierno de Alejandro Toledo y en cuyo contexto en el año 2003 el Congreso había suscrito un convenio de préstamo con el BID. La elaboración del proyecto se realiza a inicios del gobierno de Alan García y se pensaba que complementaría la inversión realizada con el préstamo del BID³.

En suma, el diseño del proyecto culminó en el contexto de inicio de un nuevo Congreso. En ese momento existía cierta expectativa – al menos por parte de los expertos y el funcionariado de carrera entrevistado- respecto a la mejora del funcionamiento de los grupos parlamentarios, dado que en tiempos recientes se habían logrado una reforma estatutaria que puso límites a la presentación de iniciativas legislativas por parte de congresistas individuales, con la finalidad de que ellas y ellos mismos generasen propuestas consensuadas en sus respectivos grupos parlamentarios. Asimismo, de acuerdo a algunos entrevistados que pertenecen al Servicio Parlamentario, había expectativas sobre el interés que tendrían el grupo de congresistas de promover una mejor representación, fortalecer las capacidades de las Comisiones e impulsar espacios de concertación entre el Congreso y la sociedad. Esta

2 Documento del proyecto. pág.6, negrillas del equipo evaluador.

3 Cabe señalar que el proyecto del BID tuvo que culminar antes del tiempo previsto y habiéndose logrado únicamente invertir el 50% de los recursos previstos.



expectativa se apoyaba en el comportamiento del Parlamento saliente, que había impulsado la implementación de las oficinas descentralizadas, del centro de investigación parlamentaria y la contratación de los primeros Secretarios Técnicos para que apoyen la labor de las Comisiones. No obstante, en la medida en que el Parlamento recién electo estaba conformado mayoritariamente por nuevos y nuevas Congresistas, se podría decir que ésta era una expectativa infundada.

Además de este optimismo, como se examina en la sección sobre Pertinencia, en la elaboración del proyecto hubo insuficiencias en el análisis de las características y complejidades del Congreso peruano, que generaron luego obstáculos y limitaciones en materia de la eficiencia, eficacia, apropiación y sostenibilidad del proyecto.

El contexto institucional

La estructura del Congreso Peruano se divide en dos partes: la Organización Parlamentaria (OP) y el Servicio Parlamentario (SP). En la OP se encuentran los órganos integrados por los congresistas y su personal de confianza. La OP tiene los siguientes órganos: a) el Pleno, b) el Consejo Directivo, c) la Presidencia, d) la Mesa Directiva y e) las Comisiones, que pueden ser ordinarias, de investigación y especiales⁴. En el SP se ubican los trabajadores del Congreso que prestan servicios en las áreas de asesoría y administración, encabezadas por la Oficialía Mayor.

Respecto a la OP, cabe señalar que siendo el Pleno el órgano máximo del Congreso, el Consejo Directivo debería ser el organismo con mayor injerencia en el día a día del Congreso, por las funciones que le atribuye la ley a nivel parlamentario (por ejemplo, adoptar acuerdos y realizar coordinaciones) y administrativo (aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso, recibir informes periódicos de la Mesa Directiva, Oficialía Mayor y de la Oficina de Auditoría Interna sobre el desarrollo de los procesos parlamentarios, la administración y el estado de la economía del Congreso, recibir informes sobre las políticas de administración de personal y recursos económicos y los reglamentos administrativos necesarios, así como la ejecución de licitaciones públicas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios).

4 Portal Web del Congreso de la República. Reglamento del Congreso de la República del Perú.



Pero por su diversidad y amplitud, al estar integrada por representantes de todos los grupos parlamentarios en similar proporción a la distribución de escaños en el Pleno, es difícil arribar a consensos, por lo que muchos de sus asuntos, en particular los referidos a la gestión del Congreso, son delegados a la Mesa Directiva (MD). En ésta, compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes que suelen ser de distintos partidos o coaliciones electorales, tampoco es fácil arribar a consensos. Frente a ello pragmáticamente se ha instaurado una especie de “reparto de los cargos y áreas de influencia” entre los integrantes de la MD. La situación descrita ha resultado en una creciente concentración del poder de decisión en el Presidente de Congreso. Cabe señalar que los cargos en la OP, en particular en la MD son muy codiciados por el poder de movilizar recursos que conllevan, es así que en el Pleno se decidió renovarlos anualmente, lo que debilita aún más la institucionalización y eficiencia del Congreso.

Respecto al Servicio Parlamentario, está integrado por el 48% (1,087) de las 2,242 personas que trabajan en Congreso. El personal de SP trabaja bajo el régimen laboral de la actividad privada pero en la modalidad de contrato a plazo fijo, con algunos destaques excepcionales de personal del servicio parlamentario que trabaja bajo la modalidad de contrato a plazo indeterminado.⁵

Según el artículo 94 de la Constitución, “es finalidad del servicio parlamentario el desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces. Cuenta con autonomía funcional y de gestión, dentro de los límites que determine el Estatuto del Servicio Parlamentario”. Este Estatuto, que debe ser aprobado por el Pleno del Congreso, es el que define los órganos, competencias y titulares de su estructura orgánica, así como los términos, condiciones y límites del régimen y relación laboral del personal y cuerpos especializados que atienden y apoyan las funciones parlamentarias. Pese a su importancia y a estar establecido en el Reglamento del Congreso, desde el año 2004⁶, no se aprueba dicho Estatuto. Esto da lugar a variadas interpretaciones sobre la naturaleza jurídica, los alcances y competencias, la estabilidad del servicio parlamentario, entre otras⁷.

Cabe señalar que si antes era un órgano meramente administrativo, en la década del 2000 se avanzó en su transformación hacia un cuerpo técnico administrativo, creándose plazas

5 Instituto Ética y Desarrollo/ Idea Internacional Estudio sobre El Congreso Peruano. 2009.

6 Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 025-2003-CR.

7 Informativo Reflexión Democrática No 136: José Elice Navarro: febrero 2009



para la contratación de personal profesional especializado, encargado de brindar asesoría temática y procedimental al grupo de Congresistas. Desafortunadamente su autonomía no ha sido asegurada. El nombramiento de todos los cargos importantes, desde el Oficial Mayor, el Director General Parlamentario y los diversos directores y jefes de oficina, depende de la Mesa Directiva, a cuyas formas de tomar decisiones ya hemos aludido anteriormente. Como nos dijo una de las personas entrevistadas “...la jefatura de la Oficina de Cooperación Internacional la nombra un Vice Presidente, ellos ponen a sus allegados, personas muchas veces que no tienen experiencia alguna con la Cooperación Internacional, ni siquiera saben como funciona el Congreso...” (Entrevista a Gestor)⁸

Así, en la dinámica cotidiana del Congreso lo que predomina son demandas de orden político que plantean los congresistas, en particular quienes ocupan cargos directivos, a los diferentes órganos del SP. Con respecto a los recursos provenientes de entidades de cooperación internacional, uno de los riesgos que existen acerca de su correcta utilización es que el Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional está sujeto a constantes presiones y pocas veces tiene la capacidad de resistirse a ellas. Asimismo, suele recibir pedidos de los congresistas a título individual, generalmente para obtener recursos para audiencias públicas, foros, viajes, entre otros. Esta situación genera una alta vulnerabilidad, lo que contribuye a explicar la alta rotación que se produce en ese cargo, como se examina más adelante.

Armonización con aportes de otras cooperaciones

Durante la formulación del proyecto no se realizó indagación alguna sobre los avances reales y las dificultades enfrentadas por otras experiencias de la cooperación internacional de apoyo al Congreso, como es el caso del préstamo del BID. El préstamo del BID estuvo orientado a financiar inversiones en tecnología y comunicaciones (Canal de TV, voto electrónico, videoconferencias) pero no se llegó a invertir en algunas actividades que se habían considerado clave, tales como el centro de investigación parlamentaria y el fortalecimiento de capacidades de los secretarios técnicos. En la práctica, lo que ocurrió luego fue un efecto sustitutorio entre la donación de AECID y el préstamo previo del BID, que se canceló anticipadamente en 2007.

8 Se identifica con la denominación “Gestor” a funcionarios de AECID y jefes de la OCI del Congreso.



Con PNUD y el BM sí hubiera sido necesario un proceso de armonización. En el caso del PNUD, porque apoyaba algunas actividades que fueron consideradas en el proyecto, como audiencias públicas, eventos, intercambios de experiencias y cursos, “lo que dejaba un margen a la duplicidad en las rendiciones de gasto. En el caso del BM, porque los recursos se asignaban mediante la modalidad de apoyo presupuestario, lo que generó un riesgo de duplicidad de gasto en actividades similares y de difícil control a partir del sistema administrativo y contable del Congreso” (Entrevista a Gestor)⁹.

Interesa destacar en este punto que el equipo evaluador considera que, de haberse llevado a cabo en aras del proceso de armonización un diálogo con otros cooperantes y con la banca multilateral, éste hubiera sido un espacio propicio para conocer las dificultades de los proyectos de apoyo al Congreso peruano y, de decidirse igualmente AECID a concretar el apoyo, se habrían podido identificar mejor los riesgos del mismo y las estrategias de contingencia.

Modalidad de gestión

La administración del proyecto se ha realizado mediante la modalidad de ejecución directa, a cargo del FONCHIP, en tanto se consideró que no era conveniente emplear la modalidad de anticipo de fondos en una primera experiencia de apoyo al Congreso de la República (Entrevista a Gestor). En esta decisión, que se considera adecuada tratándose de una organización que tiene limitaciones en materia de procedimientos y procesos administrativos como es el caso del Congreso peruano, primó la necesidad de emplear los procedimientos acordados por el FONCHIP para el desembolso de los fondos, con el propósito de procurar que se realizarían gastos coherentes con los propósitos del proyecto y con la necesaria transparencia en las rendiciones de cuentas. Debe anotarse, entre las principales limitaciones, que en el Congreso los procesos de contratación no tienen canales claros, el manual de procesos está desactualizado y los instrumentos de gestión no reflejan la estructura con la que opera en realidad.

El costo total del proyecto asciende a US\$ 4.215.787,15 (€ 3.372.629), de los cuales la contribución de AECID es de US\$ 2.569.180,00 (€ 2.055.344), es decir, el 61%. El aporte de contrapartida del Congreso proviene de la valorización de recursos humanos, infraestructura,

⁹ Al culminar, el proyecto del BM sólo había logrado ejecutar el 30% de lo previsto debido a que el Congreso no logró adecuar los procedimientos de planificación y rendición de cuentas de manera tal que se pudiera distinguir el destino de los recursos de préstamo del BM de los recursos propios del Congreso.



equipos y servicios de apoyo logístico que el Congreso pone a disposición de la ejecución de las actividades del Proyecto.

En cuanto a la gestión del proyecto, se observan dos etapas claramente diferenciadas. Durante la primera, vigente entre abril del 2007 y octubre del 2009, la conducción del proyecto estuvo a cargo de la Oficina de Cooperación Internacional del Congreso (OCI). En ese periodo la ejecución fue lenta y con significativas deficiencias, vinculadas a la complejidad que reviste el Congreso peruano para la toma de decisiones y la permanencia de las mismas en el tiempo. Cabe señalar que con el cambio anual de la Mesa Directiva se modifican las prioridades y no se tiene certeza acerca de que los acuerdos se mantengan. El proceso de toma de decisiones se hace aún más complejo debido al desencuentro que hay entre el periodo de ejecución presupuestal (enero-diciembre) y el periodo de elección y ejercicio de los cargos políticos (julio-junio), momento en el cual se debe buscar la aprobación del POA y el presupuesto que fue aprobado por la anterior mesa directiva, nuevamente (Entrevista a Gestor).

De otro lado, hasta el momento de realizarse esta evaluación se habían sucedido seis jefes de la OCI, la mayoría de los cuales han señalado que tuvieron que enfrentar como principal dificultad para la ejecución del proyecto las presiones de los y las congresistas por recibir apoyo para sus iniciativas individuales¹⁰. El cambio de prioridades con cada Mesa Directiva y la inestabilidad en la jefatura de la OCI implican para un proyecto “recomenzar” cada vez que estos cambios se producen.

En Julio de 2009 se realizó una reunión de la Comisión de Seguimiento y Evaluación (conformada por un representante de APCI, uno de FONCHIP y uno de AECID y el Jefe de la OCI del Congreso) para analizar el Informe Balance de Medio Término elaborado por una consultora que brindaba asistencia técnica al proyecto por encargo de FONCHIP. En este Balance se establecía que la ejecución presupuestal a junio del 2009 era sólo de 21.8%. En dicha reunión se decidió cambiar el modelo de gestión y adoptar el de la Co-Dirección.

Cabe decir que la Comisión de Seguimiento y Evaluación consideró también la alternativa del término anticipado del proyecto, pero se apostó por continuar con su ejecución porque una de las prioridades de AECID es el apoyo a la gobernabilidad democrática y la participación social, y este proyecto constituía una apuesta interesante dentro de la sublínea estratégica

¹⁰ Al culminar la evaluación, se había nombrado a un nuevo Jefe de la OCI, luego de tres meses de afealía en el cargo.



del Documento de Estrategia País de promoción de la democracia representativa y participativa y el pluralismo político, por estar orientado al mejor desempeño del Poder Legislativo y su relación con la ciudadanía.

Bajo la nueva modalidad de gestión, se contrató con fondos del proyecto a una Co Directora que labora en la misma oficina de la OCI compartiendo la dirección del proyecto con el jefe de la OCI. La Co Directora asumió la responsabilidad de impulsar la implementación del proyecto bajo un enfoque de gestión orientada a resultados. En el acápite 3.4 se examina la eficiencia alcanzada por el proyecto. Interesa en este punto, más bien, señalar que tanto la modalidad de ejecución directa a cargo del FONCHIP como la Co Dirección, si bien han permitido un manejo transparente de los recursos y la mejor orientación de los mismos hacia resultados, respectivamente, no van en armonía con los acuerdos de la Declaración de París y con la necesidad de que los proyectos sean apropiados por la población beneficiaria en tanto hay el supuesto de que ello es una forma de generar condiciones de sostenibilidad. En el caso del proyecto evaluado, empero, el equipo evaluador considera que dada la débil institucionalización de los procedimientos del Congreso peruano, este cambio de modalidad de gestión fue un acierto. Este es un elemento de análisis que la AECID deberá tomar en cuenta si decide continuar apoyando al Congreso.

3.2 PERTINENCIA DEL PROYECTO

Pertinencia a nivel político y de las prioridades del Congreso

Cabe señalar, en primer lugar, que el proyecto está en armonía con el primero de los cuatro grandes objetivos nacionales establecidos en el Acuerdo Nacional, suscrito en julio del 2002, que se refiere al fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho. En particular, el proyecto se enmarca en la Primera Política de Estado (Fortalecimiento del Régimen Democrático y el Estado de Derecho) pero también en su formulación se orientaría a contribuir con la Segunda Política (Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos) mediante el fortalecimiento de los grupos parlamentarios y con la Cuarta Política (Institucionalización del Diálogo y la Concertación) mediante el impulso al Foro Agenda Legislativa.



En segundo lugar, el proyecto respondió a las prioridades y necesidades del Congreso, en tanto se propuso contribuir a mejorar cinco áreas clave del funcionamiento del Congreso que fueron identificadas por expertos en la materia, buena parte de ellos con experiencia directa como consultores o ex funcionarios/as del mismo Congreso. Estas áreas, que habían sido priorizadas en el Plan Estratégico Institucional 2002-2006 (vigente en el periodo de identificación y formulación del proyecto), son:

- a) El funcionamiento de los grupos parlamentarios, para evitar que en el Congreso predomine el interés individual en desmedro del fortalecimiento de los partidos políticos y para promover que los proyectos de ley que se presenten sean consensuados y, como un efecto de ello, de mayor calidad que cuando se presentaban a título individual.
- b) El funcionamiento de las comisiones, para fomentar una mayor calidad de sus funciones que son preparar las leyes y ejercer control político sobre las entidades y organismos de los otros poderes del Estado.
- c) La función representativa del grupo de congresistas, de manera que los y las ciudadanas se sientan escuchados y mejor representados y se reduzca el nivel de desaprobación que recibe el Congreso en la opinión pública¹¹.
- d) La capacidad de comunicación del Congreso y su articulación con los medios de comunicación, para incidir positivamente sobre la comprensión del rol del Congreso que se transmite por estos medios, con el propósito de reducir los desencuentros entre las expectativas sobre el desempeño de la institución y la real naturaleza de sus funciones.
- e) Propiciar una instancia de diálogo y concertación con gremios y colectivos, que se denominó Foro Agenda Legislativa, para asegurar que las prioridades del Congreso se ajusten a las de la sociedad.

Entre las actividades principales que se identificaron para lograr estos resultados se consideraron actividades que estaban (y siguen estando) inscritas en los planes del Congreso. Estas actividades son:

11 La calidad de la representación tiene relación directa con la capacidad de escucha de los y las congresistas, con su apertura y disposición a recoger las voces, reclamos, expectativas de sus "representados/as" (que, en el Perú suele ser una población muy diversa y fragmentada) y su capacidad de ponerlos en la agenda y promover que sean atendidos por las instituciones con competencia para hacerlo, lo que redundaría en que la ciudadanía se sienta efectivamente representada y por tanto, mejorase su nivel de aprobación (u opinión positiva) del Congreso. Pero no está de más señalar que la aprobación de la ciudadanía también se ve afectada por otros factores, entre ellos las frecuentes noticias sobre actos de nepotismo, corrupción y otras malas prácticas por parte de congresistas, por lo que la formulación de este objetivo o resultado del proyecto podría calificarse como ingenua.



- La capacitación a los grupos parlamentarios en métodos de trabajo, en creación de unidades de análisis, en información, investigación y en gestión del conocimiento;
- El intercambio de experiencias mediante pasantías sobre modelos de trabajo de grupos y sistemas de apoyo al trabajo parlamentario;
- Las asistencias técnicas en temas especializados y para la articulación de un sistema de información e investigación;
- Una campaña de comunicación, incluyendo cursos dirigidos a colectivos específicos (escolares, universitarios, etc.) y la producción de materiales de difusión, incluidos audiovisuales;
- El desarrollo de un programa de audiencias públicas y otros eventos descentralizados;
- El desarrollo de capacidades de comunicación y difusión de la labor del Congreso; y
- Capacitación de grupos sociales, complementada con asistencia técnica y eventos, para promover el seguimiento desde la sociedad civil a la agenda legislativa¹².

Cabe señalar, empero, que si bien el diagnóstico de partida y las actividades pre-definidas eran pertinentes, en términos generales o teóricos, el diseño del proyecto no lo fue en cuanto **a la eficacia del apoyo que AECID podría brindar**. Y es que la pertinencia no se garantiza con tener objetivos bien enfocados a las prioridades de una organización. Se requería un análisis más fino de las formas de funcionamiento reales, de los espacios informales y de las prácticas existentes para la toma de decisiones acerca de las actividades a apoyar. Diversos entrevistados/as señalaron, y el equipo evaluador coincide con esta opinión, que durante la formulación del proyecto hubiera sido necesario efectuar un análisis de las características del Congreso del Perú y de la viabilidad política y potencial eficacia de las acciones contempladas por el proyecto.

No se hizo un análisis sobre los comportamientos históricos (los hábitos y costumbres) del grupo de Congresistas y de los partidos políticos ni de los incentivos políticos predominantes que influyen en el ejercicio de las funciones y decisiones de éstos. Tampoco se tomó en cuenta el tipo de dinámicas y relaciones prevalecientes entre la Organización Parlamentaria (Congresistas) y el Servicio Parlamentario (funcionariado, profesionales y administrativos). Las consecuencias son significativas pues como señaló un entrevistado “el Congreso no

¹² Esta última es la única de las actividades arriba nombradas que no estaba en las prioridades del Plan Estratégico Institucional 2006-2011 del Congreso.



cuenta con un Estatuto Parlamentario ni con un sistema de carrera basado en la meritocracia, que permita cierta independencia al Servicio Parlamentario”. (Entrevista a Gestor).

Una de las preguntas de evaluación fue si se fueron ajustando las actividades a las agendas priorizadas en cada legislatura. Al respecto, cabe mencionar que en el periodo en el que se ejecutó el proyecto, el Congreso dejó de elaborar sus agendas anuales. Más bien, la implementación del proyecto estuvo influida constantemente por presiones de congresistas y las actividades que se iban acordando muchas veces no se llevaron luego a la práctica, por el cambio anual de la Mesa Directiva del Congreso.

El diseño inicial del proyecto estuvo a cargo de una misión de expertos españoles que estuvieron en el Perú entre octubre y noviembre de 2006. Este proceso incluyó la consulta y realización de talleres con diversos actores, entre ellos profesionales del SP del Congreso, asesores de congresistas, expertos del medio académico y de algunas importantes ONG que vienen trabajando sobre el tema desde hace años. En este proceso, empero, el énfasis se colocó en la identificación de resultados esperados y actividades. No se hizo una apreciación sobre el funcionamiento de la institución ni sobre la viabilidad política del proyecto, no se incorporó en el diseño el análisis de riesgos ni se adelantó una estrategia para prevenir contingencias. Esta ausencia de análisis de viabilidad y riesgos tiene consecuencias aún más graves si se toma en cuenta que el Congreso Peruano no cuenta con planes de mediano plazo y explica, en gran medida, los problemas en su ejecución que más adelante serán examinados.

En palabras de uno de los entrevistados, quien siguió de cerca el proceso de diseño de la intervención: “Se tuvieron una serie de reuniones con directivos del Servicio Parlamentario, no con congresistas pero sí con asesores de congresistas, y expertos... No obstante hubo un error de partida: la participación fue mal trabajada, se hizo todo lo que dice el guión, pero ¿quién sistematiza y cómo? Yo creo que no es suficiente que el proyecto lo formule un técnico luego de las reuniones, porque aunque se recojan las propuestas y opiniones de un conjunto de actores clave eso no necesariamente asegura una visión de la institución en su conjunto ni de sus dinámicas internas. La visión institucional no se sustenta sólo en lo que los técnicos dicen...” (Entrevista a Gestor).

A este error en la fase de diseño del proyecto contribuyeron una serie de factores, entre los que interesa resaltar:



1. La idea de llevar a cabo el proyecto se acordó a nivel político, a partir de la visita que efectuó el Presidente del Congreso del Perú (julio 2005-junio 2006) al Congreso Español, con el cual el Congreso Peruano tiene un convenio marco de colaboración. Como señaló un entrevistado, “el Programa de Cooperación Hispano Peruano 2006 – 2010 se negoció con fichas de perfiles de proyectos. En el caso del Congreso, su formulación fue responsabilidad de la Oficina de Cooperación Internacional, con el aporte de una misión de expertos españoles. Dicha ficha ya consignaba la denominación del proyecto, plazos, justificación, beneficiarios, objetivo general, objetivo específico, resultados, actividades principales, presupuesto indicativo y viabilidad/sostenibilidad” (Entrevista a Informante Clave)¹³.
2. La misión que tuvo a su cargo la identificación de resultados esperados y posibles actividades a ser realizadas estuvo conformada por dos profesionales españoles expertos en diseño de proyectos, más no necesariamente en materia de procesos de reformas políticas o dinámicas congresales, ni con dominio sobre la realidad del Congreso Peruano. Cabe señalar que a la misión de identificación no se le solicitó evaluar a profundidad la viabilidad del proyecto en la medida en que la decisión sobre su implementación ya había sido tomada. De otra parte, algunos entrevistados/as opinaron que para diseñar intervenciones en ámbitos tan complejos como es una reforma congresal, las personas encargadas deben tener un entendimiento cabal de la cultura política del país y de la institución o grupo humano en cuestión: “...los consultores extranjeros no conocen, en el Congreso hay mucha “viveza” que un consultor no identifica o reconoce, por más experiencia que tenga en diversos países...” (Entrevista a Gestor).
3. El proyecto fue aprobado contando con el interés de la Presidenta de la Mesa Directiva del primer año de la nueva representación, integrante del partido que ganó las elecciones nacionales en julio del 2006. Cuando se suscribió, en la sustentación se afirmó, “...el consenso existente, entre todas las agrupaciones políticas presentes sobre la necesidad de llevar a cabo reformas que permitan al Parlamento ejercer a plenitud sus responsabilidades...” Dicha lectura optimista del contexto luego no sólo no se ratificó sino que, por el contrario, en el periodo

13 Se identifica como “Informante Clave” a funcionarios de APCI, de otras entidades de cooperación y expertos en temas congresales.



2006-2011 se produjeron retrocesos: no se aprobó el nuevo Plan Estratégico Institucional y se dejaron de elaborar las agendas priorizadas anuales.

En el periodo 2001-2006 se aprobó un Plan Estratégico que fue un referente para el diseño del proyecto. Pero el proyecto empieza a ejecutarse en abril del 2007, con un nuevo gobierno y un nuevo Congreso en funciones que no ha contado con un Plan Estratégico pues el anteproyecto del Plan Estratégico 2006-2011 no fue aprobado¹⁴. A la par, como se ha mencionado, las sucesivas legislaturas dejaron de elaborar sus agendas legislativas anuales priorizadas. En un entorno como ese es difícil e incierta la alineación de las actividades de los proyectos de cooperación internacional a las prioridades institucionales, las mismas que pueden cambiar frecuentemente y sin un rumbo claro, en tanto dependen de la correlación de fuerzas existente al inicio de cada Mesa Directiva, cuya renovación es anual y en un periodo que no coincide con el ejercicio de planificación y ejecución presupuestal de los proyectos.

4. La posición de varios expertos peruanos, cuyas opiniones fueron escuchadas por la misión que tuvo el encargo de identificar las actividades que podían ejecutarse, quienes afirman con mucha seguridad que “el Congreso está sobre-estudiado” (Entrevista a Informante Clave) y que “todo ya está pensado, lo único que hay que hacer es recoger y adaptar...” (Entrevista a Participante¹⁵).

En efecto, durante el periodo del Ex Presidente Toledo (julio 2001-junio 2006), se conformó por iniciativa de la Mesa Directiva del Congreso una Comisión Especial para la Modernización del Congreso, integrada por representantes de todos los grupos parlamentarios y apoyada por un grupo de trabajo de expertos, que analizaron las debilidades en las reglas formales y procedimientos institucionales del mismo y elaboraron una serie de textos en los que sustentan las reformas que en su opinión se requieren llevar a cabo. No obstante, durante el proceso de evaluación no se ha encontrado texto alguno donde se señalen, entre los problemas severos que afectan el funcionamiento del Congreso Peruano, la brecha que

14 Ese Plan Estratégico no fue aprobado pero en su versión preliminar incluyó, entre sus objetivos específicos, “Eleva la Calidad de la Gestión Legislativa, el Control Político y la Fiscalización” (OE 1) y “Mejorar la Representación y Eficiencia Institucional con Austeridad” (OE 2), lo que indica que el proyecto -en lo que respecta a sus tres primeros resultados esperados- era adecuado, de haber sido este discurso oficial hecho realidad.

15 Se identifica como “Participante” a funcionarios de la OP y del SP que han participado en las actividades del proyecto.



existe entre las reglas formales (de por sí insuficientes y que requieren reformas) y las reglas informales, que son las que en realidad prevalecen. El testimonio que sigue resume una opinión compartida entre funcionarios/as (y ex funcionarios/as) del Congreso Peruano: "... no se caló bien en las dinámicas y disfunciones que tiene el Congreso, se subvaloró la existencia de dinámicas maliciosas... no se captó la complejidad, se requería un análisis de solvencia política... Se trata de una institución que tiene unas reglas de juego declaradas pero en realidad opera con otras, que no tiene plan institucional, entonces la valoración institucional que hizo la misión experta no es correcta..." (Entrevista a Gestor).

5. Por otra parte, como ya se ha dicho, durante el proceso de diagnóstico y diseño no se realizó entrevistas con los y las responsables de otras intervenciones de la cooperación internacional que estaban en curso o que recientemente habían concluido, como es el caso de los proyectos del BID, BM, PNUD y USAID. El Documento del Proyecto menciona al primero y señala que el proyecto, materia de esta evaluación, sería complementario al mismo. No obstante, funcionarios del BID indican que no tuvieron conocimiento de la presencia de la misión española ni fueron directamente consultados sobre su reciente experiencia con el Congreso, la cual enfrentó múltiples dificultades y fue culminada antes de haber efectuado la inversión prevista.

De otro lado, en cuanto al tema de la autoridad institucional de quienes participaron en la fase de identificación de actividades del proyecto, en los talleres conducidos por el equipo de consultores españoles, se tiene conocimiento que participaron profesionales del Servicio Parlamentario, aunque no existe mucha memoria acerca de quiénes participaron en el proceso, lo que en parte se debe al alto nivel de rotación que existe en el interior del Congreso. Es decir, se habría entrevistado a jefes/as de área y funcionariado que en su mayoría luego fueron reubicados/as en otras oficinas y a personas que tenían cargos directivos en el periodo 2001-2006 y que cesaron en sus funciones en el periodo posterior. Son ellos y ellas los que transmiten la visión optimista sobre la voluntad de cambio en el Congreso y dejan la impresión de un alto nivel de compromiso con los resultados del proyecto. Su posterior alejamiento de las funciones directivas y reemplazo por razones de confianza política u otras no vinculadas a la meritocracia, habrían debilitado ese compromiso y dejado sin piso la visión optimista acerca de la oportunidad del cambio.



Por su parte, el nivel de participación de las autoridades de la Organización Parlamentaria durante el diseño del proyecto habría sido alto, al punto que se habría incluido una iniciativa de la Presidenta de la Mesa Directiva (período julio 2006-junio 2007). Así, el Resultado 5 del proyecto, que fue formulado por la misión consultora, fue modificado en su formulación original (Creación del Consejo Económico y Social) para acoger una iniciativa apreciada por esta congresista (Fortalecer el Foro Agenda Legislativa). Dicha iniciativa recogía una nueva práctica interesante que se venía impulsando desde el 2001 pero que el nuevo Congreso no le dio continuidad al culminar la primera Mesa Directiva. Al respecto, un entrevistado explicó “...la Presidenta del Congreso lo puso, era lo más prioritario decía...es el típico proyecto de una persona, no responde a una política de la institución ni a una política de Estado, se va la persona y se pierde el interés...” (Entrevista a Gestor)

Pese a que el nivel de autoridad de quienes participaron en las decisiones sobre el diseño del proyecto fue alto, el proyecto no consiguió el respaldo político que se requiere para lograr una asistencia efectiva a procesos de modernización del Congreso. Uno de los problemas está en la representatividad de dichas autoridades. La debilidad intrínseca del Congreso Peruano, que además se ha visto acentuada en el periodo, tiene como una de sus causas la escasa institucionalización de los partidos. Estos operan mayormente como articulaciones electorales, y sus candidatos –por efecto del voto preferencial- no se sienten obligados a concertación alguna con los integrantes de su grupo parlamentario, lo que convierte al Congreso en una sumatoria de 130 individuos y, en su mayoría, sujetos a sus intereses políticos individuales. De allí que un proyecto firmado por el Presidente del Congreso no será respetado ni siquiera por los miembros de su propio grupo parlamentario, una vez que éste deja el cargo. Las consecuencias de esta situación son graves, máxime cuando la Mesa Directiva del Congreso se renueva anualmente.

En resumen el PRODOC, pese a ser producto de un proceso participativo que involucró a las áreas del SP y de las autoridades de la OP, ignoró que en la mayoría de congresistas prevalecen los intereses políticos individuales y que es minoritario y precario el consenso sobre el valor de fortalecer a la institución misma. De esa forma, se acabó soslayando los problemas de fondo que impiden avanzar hacia los objetivos del proyecto, y que explican por qué en el desempeño de los congresistas continúa prevaleciendo el individualismo, así como las constantes presiones ejercidas por los y las congresistas sobre el proyecto por obtener recursos para actividades que, por lo general, no son las más relevantes para fortalecer su



desempeño y su capacidad de representación de su circunscripción electoral o; si lo fueran, no son siempre adecuadamente desarrolladas¹⁶

Pertinencia en cuanto al diseño del proyecto

El diseño del proyecto, en lo que atañe a su sustentación y la identificación de sus resultados esperados, recoge el análisis y señalamientos hechos por los funcionarios y funcionarias que participaron en su formulación.¹⁷ No obstante, los resultados están expresados en términos muy amplios, al punto que más que complementario a los esfuerzos que debía hacer el Congreso con sus recursos, el proyecto prácticamente se adjudicó la propuesta de reforma del Congreso en su conjunto, haciéndose “responsable” de una serie de resultados que no pueden ser atribuibles a un proyecto de cooperación. En particular esto se observa en sus tres primeros resultados previstos:

1. Fortalecido el funcionamiento de los grupos parlamentarios.
2. Mejorado el funcionamiento de las Comisiones.
3. Impulsada la función representativa de los y las congresistas.

De otra parte, la distancia entre los resultados esperados y las actividades que se proponen es demasiado grande, de manera que no había garantía de que aún cumpliéndose con todas las actividades programadas, se podían lograr tales resultados. Ello tiene que ver también con la aceptación de la lectura optimista y acrítica que transmitieron los participantes en los talleres de diseño del proyecto, pues como se señala en el PRODOC: “...el Congreso ha asumido el reto de modernizar sus sistemas, procedimientos, infraestructuras y equipamientos... está inmerso en un proceso de fortalecimiento institucional que contribuirá a mejorar el desempeño de sus principales funciones... En función de estas razones no se realizó un análisis de alternativas que debía priorizar entre posibles conjuntos de relaciones de medios a fines, sino que de acuerdo con los participantes se intentó establecer una cierta prioridad entre los elementos, considerando que los cinco resultados podrían ser asumidos por el proyecto.”¹⁸

16 Es el caso, por ejemplo de las audiencias públicas, que como se explicará con detalle más adelante, fueron en su mayoría llevadas de manera tal que no contribuyeron a mejorar la función de representación.

17 El entonces Oficial Mayor, especialista en temas congresales, fue quien elaboró la fundamentación del proyecto y el diagnóstico de la situación del Congreso.

18 Documento del Proyecto, pág.12.



Es decir, no se realizó un análisis de las alternativas ni una identificación de estrategias. Como resultado, las actividades además de ser muy numerosas (20 en total que se examinan en el capítulo de eficacia) no fueron enmarcadas en líneas de acción ni se configuraron a manera de una estrategia orientada a generar sinergias para potenciar los efectos positivos de los avances y neutralizar las fuerzas en contra y la inercia que suele atentar contra los procesos de cambio.

Así, por ejemplo, para la consecución del Resultado 1: **Fortalecido el funcionamiento de los grupos parlamentarios**, se identificaron sólo dos actividades, que resultan a todas luces insuficientes para grupos parlamentarios cuyos integrantes muchas veces apenas se conocen entre sí cuando ingresan al Congreso y que en algunos casos mantienen niveles de disputa vinculados con la existencia del voto preferencial, que hace competir a los y las postulantes del mismo partido. Estas actividades eran: 1.1 Capacitar a grupos parlamentarios en métodos de trabajo, en creación de unidades de análisis, en información, investigación y gestión del conocimiento y 1.2 Intercambiar experiencias sobre modelos de trabajo de grupos parlamentarios y sobre los sistemas de apoyo al trabajo de los grupos, en especial con la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP).

Del mismo modo, para la consecución del Resultado 2: **Mejorado el funcionamiento de las Comisiones**, la primera de las 4 actividades previstas (2.1 Capacitar a los miembros de Comisiones y a sus asesores en técnicas de comunicación entre comisiones, medios y ciudadanía), resulta poco conducente para el mejoramiento del funcionamiento de las Comisiones.

Otro ejemplo de una actividad poco conducente para el logro de un resultado es la segunda actividad del resultado esperado 3: **Impulsar la función representativa de los congresistas**, la misma que señalaba: “Impartir cursos y talleres dirigidos a congresistas, asesores y funcionarios para mejorar las actividades de relación con los ciudadanos”. Como en el caso de la anterior actividad comentada (2.1), el equipo evaluador considera que los problemas de comunicación e imagen, de la magnitud que enfrenta el Congreso peruano, tienen su raíz en los problemas estructurales del sistema político¹⁹ y por ende no son factibles de ser solucionados con cursos sobre técnicas de comunicación.

19 En un artículo de 1975, Richard Morse, (“La herencia de América latina”, Plural, núm. 46) explicó algunos de estos: caudillismo, clientelismo, visión patrimonialista del poder. Estudios recientes para el caso peruano (Diez, 2003, Degregori, 2004) han explicado cómo se siguen reproduciendo hoy y cuáles son sus formas de manifestación, explicando que prima la lógica de la “conexión” y la “intermediación” antes que la de “representación”. Cáceres (La Piragua, núm. 22, s/f) califica al régimen político peruano como un “híbrido de diversas vertientes” donde ni los representantes ni los representados/as propugnan con sus comportamientos una relación de ciudadanía activa y autoridades que rinden cuentas y que recogen y responden a las demandas ciudadanas.



De otro lado, la experiencia internacional reciente concuerda con que el diseño de un proyecto de desarrollo debe incluir los elementos y criterios necesarios para evaluarlo. Ello implica el desarrollo, en el diseño, de justificaciones e indicadores que permitan evaluar el logro del objetivo general, los objetivos específicos y los componentes, así como un análisis detallado de la estrategia de ejecución y los riesgos existentes para la concreción de los resultados esperados.

Se ha señalado que el proyecto no incluyó una estrategia de ejecución, ni una reflexión sobre su viabilidad y eventuales riesgos a la luz del desempeño del Congreso o de otras experiencias previas de cooperación internacional con dicha institución. En relación a los indicadores del proyecto, éstos muestran serias debilidades: a) algunos no guardan correspondencia con las posibilidades de un proyecto (atribución), b) otros requerían de mediciones de línea de base, y c) otros son poco adecuados para medir el avance hacia los resultados o no son verificables. Sea cual fuera el caso, en ninguno se plantean metas cuantificables, habiéndose aprobado el proyecto con indicadores preliminares que consignan “X % de avance en...”

a. Problemas de atribución:

Estos se observan en el nivel de indicadores del Objetivo General (OG): “Impulsar la gobernabilidad democrática y la participación social” y del Objetivo Específico (OE): “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”. Es decir, los indicadores no corresponden a lo que un proyecto de cooperación puede ofrecer como a) Incremento de la participación electoral, que además es alto y se mantiene históricamente en los mismos niveles por cuanto el voto en Perú es obligatorio, y b) Estabilidad de los Grupos Parlamentarios, ambos del OG, así como del indicador “Incremento en un X % del nivel de confianza de la ciudadanía en el Congreso”, en el caso del OE.

b. Indicadores no adecuados por carencia de línea de base:

Algunos ejemplos de indicadores que requerían de una medición de línea de base son los siguientes:

Del Objetivo Específico: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”.



- Disminución en un X% de leyes declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

Del Resultado 3: Impulsada la función representativa de los congresistas

- Incremento en un X% del conocimiento de la ciudadanía acerca de las funciones del Congreso.
- Incremento en un X% de las iniciativas de la ciudadanía hacia el Congreso.

En el caso de estos indicadores, se requería establecer la situación de entrada mediante estudios específicos y luego proponer una meta, además de levantar posteriormente nuevos estudios para medir los impactos logrados, lo cual hubiera implicado un desembolso alto y, por los problemas de atribución antes mencionados, no necesariamente hubiera sido adecuado.

c. Indicadores inadecuados o no verificables objetivamente:

Algunos ejemplos de indicadores que no se orientan a medir los cambios esperados en materia de fortalecimiento institucional son los siguientes:

Del Objetivo Específico: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú”.

- Reducción en un X% del tiempo medio de tramitación de una propuesta legislativa.

En el caso de este indicador, no reflejaría necesariamente una implantación de mejores técnicas legislativas siendo que dicha situación podría obedecer a procesos de negociación política o al incremento de propuestas aprobadas pero de escasa trascendencia.

Del Resultado 4: Fortalecida la capacidad de comunicación y difusión del Congreso

- Incremento en un X% del índice de audiencia del Canal del Congreso



Este indicador tiene como problema intrínseco que se trata de un canal de cable, no de señal abierta, a la vez que por su contenido especializado es una fuente de información de interés únicamente para sectores políticos, instituciones y profesionales interesados en temas congresales.

Como se ha señalado, el proyecto no contó con una línea de base para el conjunto de indicadores formulados. De acuerdo a las personas entrevistadas, ésta se haría al inicio del proyecto, luego de mejorarse los indicadores, tarea que AECID confió sería culminada por el organismo responsable de la ejecución, es decir, la Oficina de Cooperación Internacional del Congreso (OCI). En opinión de la misión de evaluación, esta falencia en materia de indicadores era difícil de subsanar por la OCI en la medida en que los indicadores son inadecuados y, además, porque la OCI no podía estimar metas porcentuales de logro sin una línea de base de la situación de entrada, la cual en algunos casos hubiera resultado demasiado oneroso para llevarla a cabo dado el tipo de indicadores formulados. Cabe señalar, asimismo, que la OCI cuenta con muy escaso personal y que en el periodo de ejecución del proyecto ha habido una alta tasa de rotación en su jefatura.

Finalmente, a la dificultad proveniente del diseño de los indicadores y la ausencia de línea de base, se suma el hecho de que no se crearon, desde el inicio del proyecto, registros de información ni un sistema de monitoreo que contribuya a la evaluabilidad del proyecto. Con los cambios que se produjeron a partir de la nueva modalidad de gestión, que incluyen el seguimiento de cada una de las actividades ejecutadas, informes de seguimiento semestrales técnicos y financieros, bases de datos sobre los participantes en las actividades realizadas durante la primera etapa, se han podido subsanar en parte estas limitaciones en materia de evaluabilidad.

3.3 EFICACIA

El examen del cumplimiento del propósito: “Fortalecer el desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control político del Congreso de la República del Perú” es difícil por una serie de razones. En primer lugar porque, como se ha señalado, su formulación es demasiado amplia y genérica, en tanto se pretende que el proyecto contribuya a la reforma del Congreso en sus tres funciones y en dos problemas que revisten particular gravedad, como son sus niveles de comunicación y de escucha/concertación con la ciudadanía. En



segundo lugar porque la mayor parte de la inversión se ha ejecutado entre el segundo semestre del 2010 y el 2011, período demasiado breve para lograr efectos perceptibles. Estas limitaciones están presentes también cuando se intenta examinar la eficacia en el logro de los 5 resultados esperados, también demasiado amplios²⁰ al punto que no pueden ser atribuibles a un proyecto de cooperación.

En la primera etapa se privilegiaron una serie de actividades que han representado más un beneficio individual para algunos congresistas que un aporte al fortalecimiento institucional. Es el caso de la gran mayoría de audiencias públicas y también de algunas pasantías y cursos. Asimismo, lo que aumenta las restricciones para examinar la eficacia es el hecho de que no se ha realizado ningún tipo de seguimiento posterior a los logros conseguidos por quienes participaron en las pasantías y cursos por lo que resulta imposible afirmar sobre su utilidad para el mejor desempeño de las funciones de representación y legislativa, que es a lo que se debía apuntar con tales actividades.

De otro lado, si bien en la segunda etapa el proyecto ha aportado con productos y herramientas que se consideran pertinentes para optimizar algunas áreas clave y procesos del Congreso, la mayoría de éstos han sido culminados hace poco tiempo y, debido al poco interés manifestado por las actuales autoridades del Congreso, su difusión es aún incipiente. Por tanto, tampoco resulta viable afirmar sobre avances sustantivos a nivel de efectos del proyecto en el funcionamiento del Congreso peruano.

Dadas estas condicionantes, se procederá en este acápite a analizar el tipo de actividades y productos que se llevaron a cabo en el marco de cada resultado. No será suficiente empero para vislumbrar hallazgos sobre la eficacia del proyecto como tal, es decir: sobre el logro de los resultados, por las razones señaladas. Se espera sí brindar un análisis sobre los tipos de actividades y productos con las que un proyecto de cooperación con el Congreso Peruano tendría mayores posibilidades de ser eficaz.

²⁰ Cabe en este punto señalar que “fortalecer” es un verbo que requiere definiciones y precisiones, lo que explica en parte la debilidad de los indicadores.



Resultado Esperado 1

Fortalecido el Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.

El PRODOC, sobre el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, identificó que el cambio introducido en el reglamento del Congreso en relación al papel de los Grupos Parlamentarios en el proceso de gestación de un proyecto de ley, **“impone nuevos retos al funcionamiento de los grupos, obligándoles a una consideración especial por la calidad del trabajo legislativo, y no sólo por la cantidad de normas.”** Al respecto, se consideró que su mejor funcionamiento se lograría mediante instrumentos de planificación y mejorando los métodos de trabajo.²¹

Para ello, se propusieron dos actividades:

- 1.1 Capacitar a grupos parlamentarios en métodos de trabajo, en creación de unidades de análisis, en información, investigación y en gestión del conocimiento.
- 1.2 Intercambiar experiencias sobre modelos de trabajo de grupos parlamentarios, sobre financiación de partidos, sobre relación entre los partidos y grupos parlamentarios y sobre los sistemas de apoyo al trabajo de los grupos, en especial con la Mesa de Mujeres Parlamentarias (MMPP).

A este resultado se asignó el 12,4% del presupuesto del aporte de AECID (US \$ 319,000) pero solo se ejecutó finalmente 5,4%. En la primera etapa del proyecto se avanzó muy poco en este resultado. En la primera etapa del proyecto la única inversión que se realizó fue en consultorías para apoyar el fortalecimiento de la Mesa de Mujeres Parlamentaria Peruanas (creada al inicio de dicho periodo congresal), que se desarrollaron entre agosto 2008 y julio 2009. La primera estuvo destinada al desarrollo de estudios sobre avances locales en la aplicación de la LIO y sobre estrategias para promover la participación política de las mujeres. La segunda se orientó a financiar la elaboración del documento “Balance de la Agenda Legislativa a favor de las Mujeres”.

21 Documento del Proyecto, pág.9.



Las personas entrevistadas mencionaron que el principal factor para que no se hayan desarrollado las acciones de capacitación ni los intercambios de experiencias que estaban previstos, fue el desinterés mostrado por los grupos parlamentarios. Cabe anotar que los grupos parlamentarios se fueron desmembrando desde el inicio del periodo congresal 2006-11, incrementándose de 5 hasta 10. Así, “Transcurridos casi tres años y medio del periodo parlamentario 2006 - 2011, la fragmentación de tres grupos parlamentarios o “bancadas” ha dado origen a diez nuevos grupos, varios han aparecido de manera fugaz, para sobrevivir una legislatura y después desaparecer, y a veces cambiar de nombre en cada período (según como mejor les acomode)”.²² Este proceso de fragmentación, y el desinterés de las bancadas respecto al proyecto, permite afirmar que la inversión en actividades orientadas a mejorar sus métodos de trabajo, no hubieran producido efectos.

En contraste con el limitado avance en la primera etapa del proyecto, en la segunda etapa se ha apoyado diversas iniciativas. Para mejorar el acceso a la información, tanto por parte del Servicio como de la Organización Parlamentaria, aportándose al Centro de Documentación y Biblioteca del Congreso, se ha apoyado la adquisición de un software, un Metabusador y un servicio de información jurídica. El primer producto es un software integrado para la Biblioteca del Congreso (Base de Datos sistema ALEPH) que está permitiendo a la Biblioteca catalogar libros, archivos y documentos de la Biblioteca.

Asimismo, en el segundo semestre del 2011 se ha puesto en funcionamiento el Metabusador (sistema METALIB) en el cual se han integrado las diversas bases de datos del Congreso y cerca de 1,200 bases de datos o librerías de libre acceso, debidamente organizadas por tema y tipo de información. Se ha previsto contar con estadísticas de uso para medir su impacto. Con este sistema se espera una mejora en la calidad de las iniciativas parlamentarias. Otro aporte del proyecto ha sido el contrato para usar el software jurídico UVELEX, el más grande en español a nivel mundial, basado en licencias concurrentes y que facilita el análisis de legislación comparada. La renovación del contrato es anual y al igual que la renovación de la suscripción del METALIB, ambas ya han sido consideradas en el presupuesto del Congreso.

Cabe señalar que estos tres productos (Metabusador, software jurídico y sistema ALEPH), son transversales, es decir aportarán tanto al trabajo de los Grupos Parlamentarios como al de las Comisiones, contribuyendo a la mayor calidad de las iniciativas legislativas y a la

22 Informativo Reflexión Democrática. No. 143, 2009.



comunicación interna, objetivo éste último que formaba parte del Resultado 4. Se espera que, en un futuro próximo, cuando se cuente con el padrón de usuarios/as actualizado que incluya a los nuevos y nuevas congresistas y su personal de confianza, se incrementará el uso de dichos servicios. De acuerdo a las personas entrevistadas hace falta contar con el mencionado padrón y luego desarrollar actividades de difusión con la OP y el SP acerca de la disponibilidad de estos servicios. Su sostenibilidad estaría garantizada en materia presupuestal y también por la capacitación que han recibido los responsables de la Biblioteca. Es el caso, por ejemplo, del Jefe de la Biblioteca, que pudo acceder gracias al proyecto al Curso de Derecho Parlamentario brindado por la Universidad San Martín y al de Mejora Continua y Trabajo en Equipo dictado por la Universidad de Lima.

Adicionalmente, durante la realización de la presente evaluación se convocó la licitación para la digitalización del Patrimonio Documental Parlamentario Histórico para el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria - entre 1822 y 1900 - con la finalidad de asegurar la protección de este patrimonio y brindar libre acceso a los documentos históricos custodiados por el Congreso, a través de recursos tecnológicos. Como se señala en los TdR de la convocatoria, “la publicación electrónica de esas fuentes permitirá el libre e irrestricto acceso al estudio de los orígenes y de los productos materiales de la institución parlamentaria, potenciando la valoración política que el sistema representativo tiene en el desarrollo nacional... La contratación del servicio requerido se sustenta en las recomendaciones efectuadas en el “Diagnóstico Situacional del Archivo General y Servicios Parlamentarios del Congreso de la República”, elaborado por el Archivo General de la Nación en el 2008.”²³.

En síntesis, el aporte del proyecto ha permitido contar con diversos programas informáticos y servicios que se orientan a modernizar la labor de la Biblioteca y a favorecer el acceso a la información de congresistas, sus asesores y el personal del SP, habiéndose optado por no apoyar a los grupos parlamentarios –por su poca solidez- y generando productos de utilidad transversal, para grupos parlamentarios, comisiones y diversas áreas del SP.

23 TdR de la convocatoria.



Resultado Esperado 2

Mejorado el funcionamiento de las Comisiones.

Respecto al funcionamiento de las comisiones, que son grupos de trabajo especializados que cumplen un rol fundamental en el proceso legislativo y de control, seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos de gobierno y la administración, el PRODOC señaló que era necesario realizar de manera sostenida un incremento de las competencias y capacidades de los actores que participan en las comisiones (congresistas, funcionariado y personal asesor y técnico). Cabe precisar que entre los problemas que afectan al Congreso Peruano figuran la alta rotación de su personal de carrera entre las diversas áreas de la institución y la baja tasa de reelección de los y las congresistas, lo que explica que al inicio de cada periodo la mayoría de congresistas son nuevos/as y ellos, ellas y sus equipos asesores de confianza, por lo general, carecen de conocimientos para ejercer las funciones que competen a las comisiones. Respecto a los 120 congresistas del período parlamentario 2006-2011 sólo 28 han sido elegidos/as para el actual periodo congresal.²⁴

Otras causas que se mencionan en el Documento del Proyecto (PRODOC) para explicar las debilidades del funcionamiento de las comisiones son: las imprecisiones de la normativa vinculada a los procedimientos parlamentarios de las comisiones y a sus competencias, la dispersión de reglas y procedimientos y la inexistencia de un sistema integrado de información, investigación y gestión del conocimiento, lo que genera que cada comisión gestione su propia información, siendo limitada la posibilidad de sistematizarla y de compartirla institucionalmente.²⁵

Cuatro fueron las actividades programadas para el logro de este resultado:

- 2.1 Capacitar a los miembros de Comisiones y a sus asesores en técnicas de comunicación entre comisiones, medios y ciudadanía.
- 2.2 Intercambio de experiencias mediante pasantías.

²⁴ El número de trabajadores/as cuya contratación puede solicitar el/la congresista es de 5. Sin embargo, están autorizados para desdoblarse algunas de las plazas y es usual que el número de personal llegue a ser de 7 servidores. Por ello, son más de 900 personas, 40% del total de trabajadores/as del Congreso, los que trabajan en la OP pues ahora son 130 congresistas.

²⁵ Documento del Proyecto, pág.10.



- 2.3 Asistencias técnicas en temas especializados para articular un sistema de información e investigación.
- 2.4 Implementación de la Unidad de Asesoría Económica que se encargue del estudio e informe sobre el análisis costo beneficio, e incidencia presupuestaria de los proyectos de ley enviados a la comisión.

El gasto programado en el PRODOC para este resultado fue del 21.4% del presupuesto aprobado por AECID (US \$ 550,815) y a diciembre del 2011 se había gastado el 25.7%. El grado de avance de las actividades previstas y sus efectos potenciales son dispares. La primera actividad no se ejecutó, lo cual se considera adecuado por cuanto las comisiones interactúan con el Poder Ejecutivo, asociaciones de especialistas (colegios profesionales, ONG), representantes gremiales y otros actores representativos de la sociedad civil, para solicitar opinión sobre los proyectos de ley. Es decir, su desempeño no pasa por mejorar la comunicación con los medios de comunicación y la ciudadanía.

En el marco de la actividad 2.2 se llevaron a cabo entre 2008 y 2011 doce pasantías en las que participaron 2 tipos de beneficiarios/as: a) congresistas integrantes de Comisiones y b) funcionariado del servicio parlamentario, técnicos/as y especialistas parlamentarios. Respecto al primer grupo, la decisión se hizo de acuerdo a la demanda que las Comisiones presentan ante la Oficialía Mayor. Entre los años 2009 y 2010, 23 congresistas y 3 asesores integrantes de las Comisiones: Agraria; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos; Mujer y Desarrollo Social; Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, participaron en pasantías realizadas en México, España, Brasil, Argentina y Costa Rica. Durante la evaluación se han podido conocer los efectos de sólo dos de estas pasantías, puesto que no se logró contactar a la mayoría de ex congresistas que participaron.

Un caso que se pudo conocer es el referido a la aprobación del Código de Consumo, elaborado en la Comisión Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos. El Dictamen de esta Ley recogió la experiencia de Brasil que hace 25 años cuenta con un Código de Consumo, observándose una mejora en la propuesta peruana al haberse incluido el tema de transgénicos. El intercambio permitió además “conocer experiencias para elaborar estrategias de relacionamiento con funcionariado de gobierno, empresarios/as peruanos, sociedad civil, en la búsqueda de consensos para la aprobación de la Ley”. (Entrevista



a Participante, ex asesora de congresista integrante de la Comisión). Otro caso es el de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, que recogió las experiencias de Costa Rica para mejorar el dictamen de la Ley de Servicios Ambientales, orientada a valorizar el trabajo de los pueblos indígenas en el cuidado de bosques, recursos hídricos, y contribuir a proteger el ambiente. Si bien la iniciativa no fue aprobada en el Pleno, la experiencia habría contribuido a sentar las bases para la formulación de propuestas que derivaron en la aprobación de la Ley de Consulta Previa y la creación del Ministerio del Ambiente. (Entrevistas a dos Participantes, ex congresistas integrantes de la Comisión que participaron en la pasantía).

La mayoría de las personas entrevistadas alerta, empero, acerca de que el impacto de las pasantías sería limitado debido a que su aprovechamiento queda librado al criterio personal del o la congresista. De otro lado, el Departamento de Comisiones no ha ejercido un rol activo en el seguimiento de los resultados ni ha sistematizado información sobre las propuestas que como resultado de las mismas se habrían presentado en las comisiones. Por su parte, la ausencia de un sistema de seguimiento del proyecto –de los resultados de los aprendizajes obtenidos en las pasantías, en materia de propuestas de ley– limita la posibilidad de examinar su utilidad.

También se benefició con pasantías a funcionariado del servicio parlamentario. La de mayor impacto ha sido la pasantía a las Cortes de España, beneficiando a los 24 Secretarios Técnicos y a 11 Especialistas Parlamentarios del Departamento de Comisiones. En opinión de las personas entrevistadas, ésta les fue de utilidad para explorar coincidencias y diferencias en procedimientos parlamentarios, conocer directivas referidas a la evaluación ex ante, impacto presupuestal e impacto en el ordenamiento jurídico.²⁶

En relación a la Actividad 2.3, durante la primera etapa del proyecto se observa dispersión del gasto, mayormente centrado en la difusión de actividades de las comisiones, por ejemplo, la publicación de un tríptico sobre gastronomía peruana y turismo o del Boletín Palabra de Mujer, que son poco relevantes para el resultado priorizado.

26 El proyecto apoyó 7 pasantías. Además de los Secretarios Técnicos y Especialistas Parlamentarios participaron 9 profesionales administrativos/as que recibieron capacitación en gerencia pública y gestión parlamentaria y 2 de la Oficina de Control Interno en temas de fiscalización.



Durante la segunda fase se constatan mayores avances a partir del énfasis puesto en la asistencia técnica que concluye en productos concretos. En el 2010 se llevó a cabo un taller sobre Técnicas Legislativas y Argumentación Jurídica que contó con especialistas de los Parlamentos de Costa Rica, España y República Dominicana. El producto resultante, luego de un intenso trabajo de los Secretarios Técnicos y de la DGP, fue el Manual de Técnica Legislativa, instrumento que recoge también la experiencia adquirida por los y las Secretarías Técnicas y Especialistas Parlamentarios en las pasantías arriba mencionadas. Varias personas entrevistadas coincidieron en que su aprobación constituye el paso determinante para lograr el fortalecimiento del objetivo estratégico “mejorar la calidad de la ley”. Ello porque “permite unificar criterios durante el proceso de elaboración de la ley, así como en su redacción; pues recoge principios, reglas y pautas de la Técnica Legislativa Externa y de la Técnica Legislativa Interna. Su importancia radica en la contribución al fortalecimiento de la seguridad jurídica porque proscribe la ambigüedad de las normas y reduce la discrecionalidad judicial...”(Entrevista a Participante).

El Manual de Técnica Legislativa fue aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva, en consecuencia su aplicación es de observancia obligatoria para el personal del Servicio Parlamentario y la Organización Parlamentaria. Respecto a su difusión, “...se realizó un proceso agresivo tanto en la Organización Parlamentaria como en el Servicio Parlamentario. Si bien es cierto puede mejorarse la difusión; la efectuada intra Parlamento ha rendido buenos frutos: en los debates plenarios la Técnica Legislativa viene siendo ampliamente invocada, lo cual nos demuestra un considerable índice de su uso y aplicación en la Organización Parlamentaria” (Entrevista a Participante).

En el 2011 se financió la elaboración del Manual Metodológico de Investigación para las Comisiones Ordinarias e Investigadoras. Durante la evaluación éste no había sido aún aprobado por el Congreso para su publicación. Algunas personas entrevistadas que lo han podido conocer en su versión preliminar señalaron que se requiere difundir este producto, algunos incluso recomiendan hacerlo exigible mediante normas del Congreso. Como señaló una entrevistada “los productos son útiles, son de calidad, llenan vacíos y permiten homogenizar procedimientos, pero falta cerrar el círculo, es decir, capacitar a quienes los deben usar” (Entrevista a Participante).

La actividad 2.4 definida como “Implementación de la Unidad de Asesoría Económica que se encarga del estudio e informe sobre el análisis costo-beneficio e incidencia presupuestaria



de los proyectos de ley”, no se llevó a cabo porque entre el momento en que se diseñó el proyecto y el 2009, se creó el Centro de Información y Análisis Estadístico (CIAE), que luego se convirtió en el Departamento de Investigación Parlamentaria. En este contexto de cambios en el Congreso, se optó por financiar cursos. En total se ejecutaron 15 en temas de gestión pública, derecho parlamentario, análisis constitucional, análisis costo-beneficio, entre otros, beneficiando a 23 funcionarios/as del servicio parlamentario y organización parlamentaria, 140 jefes de área de la DGP, 86 secretarios/as técnicos/as, especialistas parlamentarios y asesores y asesoras de congresistas, 60 miembros del funcionariado de la DIDP y 59 del Departamento de Comisiones y Archivo.

Cabe señalar que el Congreso inició en 2003 la elaboración de sus planes anuales de capacitación y elaboró un Manual Maestro de los Procesos de Inducción para ser gestionados por la Gerencia de Recursos Humanos y el Área de Desarrollo de Personal. Los contenidos previstos en este manual, fueron incorporados en las actividades de capacitación emprendidas por AECID: Impacto Económico de las Decisiones Legislativas, Técnicas de Análisis Costo-Beneficio en el dictamen, Pautas a seguir para el estudio del impacto Fiscal, Elaboración de Dictámenes y Técnica Legislativa, Elaboración de normas técnicas e Impacto legal de las normas. No obstante, estos planes anuales de capacitación dejaron de hacerse durante la gestión congresal en la cual se ejecutó el proyecto o su manejo ha sido tan discrecional que las personas entrevistadas no conocen de cursos que no sean los organizados por el proyecto.²⁷

Coinciden el grupo de personas entrevistadas en que los cursos recibidos mediante el proyecto han sido provechosos “...en tanto inciden en mejorar las capacidades del personal del Servicio Parlamentario que, a la postre, tendrá incidencia en mejorar la calidad de la ley”. (Entrevista a Participante). Señalan, además, que “los cursos que se han ejecutado en la DIDP con el apoyo de la cooperación española, han permitido que los productos y servicios que ofrece esta unidad orgánica sean mejor elaborados; ello ha propiciado que sean más demandados y apreciados por las Comisiones Ordinarias del Congreso para que puedan elaborar dictámenes de calidad...ahora se pueden brindar detalles técnicos e información más precisa; por ejemplo, se ha hecho entrega de información detallada sobre legislación comparada en el tema de legítima defensa...” (Entrevista a Participante).

27 La última Directiva referida a la aprobación de un Plan de Capacitación que se ha encontrado en el Congreso es del 2005, firmada por el entonces OM José Elice.



Sin embargo, examinando el conjunto de cursos brindados por el proyecto se registra que ya no laboran en el Congreso 52 de los 71 funcionarios/as que llevaron el curso de análisis costo-beneficio, 10 de los 15 que cursaron el diplomado en ciencia política con mención en derecho parlamentario (de 2 semestres de duración), 27 de los 49 que llevaron el curso de trabajo público y gestión moderna de recursos humanos. Del total de 15 cursos, en 9 el 20% o más de los y las participantes ya no trabaja en el Congreso.²⁸

Si bien en la segunda etapa se apoyaron cursos que previamente habían sido convenidos con el Congreso, se modificó la estrategia de apoyo a las Comisiones en la lógica de dotarlas de herramientas útiles para sus funciones. Así, además de apoyarse la elaboración de los dos Manuales señalados, se viene diseñando un Observatorio de la Descentralización para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, que es la muestra mayores avances en el control parlamentario, con actividades tales como la coordinación con el Poder Ejecutivo para la reforma y la modernización del Estado, el informe de evaluación anual que emite la Comisión, el control de legislación vinculada al proceso de descentralización no dictaminada por esta Comisión. Este producto será de utilidad para el seguimiento continuo del logro de resultados e impactos a través de indicadores; dando cuenta del proceso en los ámbitos de competencia de la Comisión. Igualmente “será importante para la propia labor legislativa y de representación; y en términos de vigilancia de gestión para quienes siguen de cerca el proceso y para la ciudadanía en general”.²⁹

Un segundo producto que se ha comenzado a desarrollar en el mes de marzo es el sistema de información para el control, ordenamiento y sistematización de documentos dirigido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Esta herramienta se considera será de utilidad toda vez que a esta Comisión es remitida información de todos los pliegos presupuestales de los tres niveles de gobierno y son documentos que corresponden a cada año fiscal, que deben ser sistematizados y analizados para efectuar observaciones o recomendaciones. Actualmente no se cuenta con un aplicativo informático que permita realizar gestionar esa información.³⁰

28 Análisis realizado a partir de la base de datos del proyecto.

29 TdR de la convocatoria de asistencia técnica.

30 TdR de la convocatoria de asistencia técnica



En síntesis, en lo que respecta a la primera etapa del proyecto mayores resultados se han logrado con el apoyo a pasantías para el personal del SP pero el equipo evaluador coincide en que los productos apoyados durante la segunda fase son de mayor utilidad para el logro del resultado, especialmente el Manual de Técnicas Legislativas. Productos más recientes como el Manual Metodológico de Investigación o los sistemas de apoyo a comisiones de particular importancia, serán de utilidad para el mejor desempeño de las comisiones.

Resultado Esperado 3

Impulsada la función representativa de los Congresistas.

En lo que se refiere a este resultado, el proyecto planteó que es necesario mejorar la capacidad de intermediación y representación de intereses públicos por parte de los y las parlamentarias, para mejorar la relación Congreso – ciudadanía y representados/as. En el Perú la ciudadanía se siente cada vez menos representada por el Congreso y los y las congresistas, más bien consideran que los y las congresistas sólo se representan a sí mismos y sus intereses particulares.³¹ Entre las causas que explicarían esta situación, el PRODOC destacó que hace falta una estrategia de comunicación que permita revertir el concepto equivocado en la ciudadanía sobre la función de congresista, al cual se le atribuye capacidad de gasto, así como “las deficiencias en la formulación de los planes de trabajo de los y las congresistas; en los mecanismos de consulta a la ciudadanía, y en la producción de insumos que mejoren la calidad del trabajo parlamentario”³².

Este resultado comprendía 4 actividades:

- 3.1 Realizar asistencias técnicas para identificar modelos de relación entre el Congreso y la ciudadanía y sistemas de monitoreo de dicha relación (evolución y tendencias).
- 3.2 Impartir cursos y talleres dirigidos a congresistas, asesores y funcionariado para mejorar las actividades de relación con la ciudadanía.

31 Reflexión Democrática, Informativo 135. Pág.6 Enero 2009.

32 Documento del Proyecto, pág.10.



- 3.3 Realizar una campaña de comunicación que incluya cursos dirigidos a colectivos específicos (escolares, universitarios, etc.), concursos de ensayos, elaboración de materiales audiovisuales.
- 3.4 Desarrollar un programa de audiencias públicas y otros eventos descentralizados.

El presupuesto previsto para este resultado era el 35% del total programado por AECID (US \$ 902,294) y a diciembre del 2011 había llegado a ser el 42,6% del total. Ello porque el balance de medio término del proyecto encontró que, si bien sólo se había invertido en la actividad 3.4, había una sobre ejecución en ella, habiéndose superado el presupuesto asignado a esta actividad. Durante la primera etapa de gestión directa bajo la responsabilidad de OCI, las diversas Comisiones Ordinarias, Comisiones Especiales y Grupos de Trabajo habían realizado con apoyo financiero del proyecto 290 eventos de carácter regional-departamental, macroregional y nacional: 196 Audiencias; 68 Foros; 11 Congresos y Seminarios; 6 Talleres; 6 Encuentros; 3 Mesas de Trabajo. Cabe señalar que se había previsto que las audiencias y eventos descentralizados se ejecutarían entre el 2009 y el 2010, pero por presiones de parte de los congresistas se empezaron a desarrollar tempranamente, desde el 2008.

La lógica que subyace tal actividad es, como se señala en el PRODOC, “mejorar la relación Congreso-ciudadanía y representantes-representados/as”, así como “mejorar la capacidad de intermediación y representación de los intereses públicos de los grupos parlamentarios”. Sin embargo, el análisis de la información relativa a las audiencias llevadas a cabo en ese primer periodo indicó que en muchos casos no se trató de eventos donde los y las congresistas escucharon a la ciudadanía y recogieron sus puntos de vista para orientar su función de representación, sino todo lo contrario. Los asistentes a dichas audiencias, mayormente funcionariado público de las localidades donde éstas se llevaron a cabo escuchaban durante horas a los 7 u 8 ponentes, uno de los cuales era el congresista titular de la comisión organizadora, restando muy poco tiempo (a veces menos de media hora) para las preguntas y comentarios del público. Audiencias de ese tipo ya se vienen realizando hace tiempo y es ese estilo expositivo y poco dialogante el que ha propiciado una relación de comunicación poco satisfactoria para la ciudadanía. Luego de realizado el ordenamiento de la información -en la segunda etapa- que indicó sólo un 22% de las audiencias habrían sido audiencias públicas



propriadamente dichas, y considerando que se había producido un considerable sobregiro en este rubro, la actividad fue cancelada.³³

Si se toma en cuenta que la función representativa del Parlamento implica que los y las congresistas deban recoger las demandas de sus representados/as, el apoyo a audiencias públicas, en si mismo no era una decisión errada, puesto que la calidad de la democracia representativa puede mejorar con más democracia deliberativa. De hecho, entre los deberes funcionales de los congresistas se encuentra su participación en audiencias públicas, que es una instancia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, que permite a toda persona que pueda verse afectada o tenga un interés en el tema, expresar sus opiniones y propuestas. En tal sentido, se trata de un mecanismo interesante para plasmar la mencionada función representativa ya que posibilita que la participación de los representados y representadas no termine en la elección de los y las congresistas. Sin embargo, tal como ha sido observado por una mayoría de personas entrevistadas, el problema está en cómo se hacen las audiencias públicas en el Congreso peruano, *“donde los asesores que son los responsables de incluir los aportes de la ciudadanía en los dictámenes, no lo hacen, no se da espacio para que la población opine, ni se procesa su aporte ni se les devuelve sistematizado, como debería ser.”* (Entrevista a Participante).

En la segunda etapa del proyecto se propuso sacar adelante un conjunto de productos que fueran de utilidad para la función de representación política, para lo cual entabló diálogos con el Departamento de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano y los Gobiernos Regionales y Locales, al que le correspondía las actividades previstas en este resultado con excepción de la 3.4.

Como señaló un funcionario de dicho Departamento: “Un tema que nos preocupaba es la poca definición de la función de representación (a diferencia de las legislativa y de control), no existía teoría ni evidencia empírica sobre, por ejemplo, qué tareas deben desarrollar los y las parlamentarias. Entonces propusimos al proyecto indagar en el ciudadano y hacer un análisis comparado con otros países.” (Entrevista a Participante). En esta perspectiva, se fusionaron las actividades 3.1. y 3.2 y se contrató una consultoría externa que llevó a cabo una encuesta nacional, cuya muestra de 14,000 unidades garantiza la representatividad a nivel de las 27 regiones, con el fin de recoger las opiniones y percepciones de la ciudadanía sobre

³³ De otra parte, las Comisiones del Congreso cuentan con un presupuesto para las actividades de consulta y difusión de las propuestas de ley, por tanto, no requerirían apoyo financiero de la cooperación internacional.



sus congresistas y posibles temas de incidencia. En base a los hallazgos de la misma, se elaboraron Planes Institucionales para la mejora de la Función de Representación para cada una de las circunscripciones electorales y una Guía de Gestión de la Representación Política.

Examinando la utilidad de la encuesta, un entrevistado señaló: que “un dato interesante que salió es que existe una correlación entre la percepción acerca sobre sus congresistas con la provisión de servicios en la localidad. Esto es útil para la función de control, permite “sensibilizar” a los congresistas para que la realicen bien” (Entrevista a Participante). Cabe señalar que con los recursos disponibles del proyecto para el primer semestre del 2012 se ha acordado aplicar nuevamente dicha encuesta. En opinión de varias personas entrevistadas, la réplica de esta encuesta es pertinente pues aunque las percepciones de la ciudadanía sobre la problemática de su distrito electoral no varían en el corto plazo, sí lo hace su percepción sobre sus congresistas, máxime cuando éstos son nuevos/as.

El grupo de personas entrevistadas han manifestado, además, que el Congreso dispone ahora de información y herramientas, como la Guía de Representación y Planes Institucionales arriba mencionados, con las que antes no contaba. Estas herramientas se orientan a promover una mejor relación de los y las congresistas con sus electorado en sus respectivas circunscripciones electorales, en campos tales como la comunicación política, gestión de relaciones con la ciudadanía, gestión pública, incidencia política, relación con los medios de comunicación y ética en el ejercicio de la función. El acuerdo logrado de replicar la encuesta indicaría que el producto cuenta con posibilidades de apropiación y que está abierta la oportunidad para que se tome como base para la instauración de un sistema para el seguimiento que realice el Congreso. Al momento de culminarse la evaluación, además, se había solicitado al proyecto financiar una reedición de la Guía de Representación, lo cual es un indicador de que se considera de utilidad.

De otro lado, como parte de la actividad 3.3, se apoyó la producción y difusión de spots y vídeos, cuñas radiales en español y en quechua, folletos y materiales impresos sobre el Congreso y la participación ciudadana. También se llevó a cabo un concurso para periodistas, estudiantes de comunicación y publicistas, y se contrató una asistencia técnica para la reelaboración de contenidos de los cursos a distancia que ofrece el Congreso de la República. “Los cursos, que estaban en formato PDF, han sido adaptados pedagógicamente a los niveles requeridos (jóvenes y adultos) y se han pasado a formato multimedia. El Congreso, en breve, dispondrá de un material para la formación de la ciudadanía al cual podrá acceder cualquier persona



con acceso a una computadora y una conexión a Internet. Y se han reducido al mínimo los costos de dicha formación, ya que la tutoría la harán los propios funcionarios y funcionarias del Congreso. No tenemos algo así en España.” (Entrevista a Consultor).

En síntesis, durante la primera etapa se apoyaron audiencias públicas con pocos resultados y durante la segunda un conjunto de productos que potencialmente serán de utilidad, si bien la mayoría de los mismos recién se han comenzado a difundir en el momento en que se llevó a cabo la evaluación y no es posible conocer cuál sería la magnitud de sus efectos sobre la función de representación de los y las congresistas, existen indicadores de que se aprecia su utilidad.

Resultado Esperado 4

Fortalecida la capacidad de comunicación y difusión del congreso.

El proyecto consideró necesario mejorar la relación entre el Congreso y los medios de comunicación, *“basándose en la confianza, el conocimiento y la transparencia, con el propósito de contribuir a que la opinión pública mejore su concepto negativo respecto al Congreso de la República y de los congresistas.”* La premisa, en este aspecto, fue que los medios de comunicación sólo difunden denuncias o escándalos más no así los avances legislativos o en materia de control político que se obtienen y se identificaron como factores de esta situación aspectos relativos a la falta especialización del personal de la Oficina de Comunicaciones, el no contar con ambientes y equipos adecuados ni el personal suficiente para el desarrollo de actividades de información³⁴. En esa línea de diagnóstico, que el equipo evaluador considera insuficiente, el proyecto programó 4 actividades para el logro del resultado:

- 4.1 Comunicar y difundir la labor del Congreso entre líderes de medios de comunicación
- 4.2 Recoger experiencias para identificar y comparar modelos de funcionamiento de canales de televisión y oficinas de prensa de los congresos de otros países
- 4.3 Capacitar a los y las trabajadoras de los medios de comunicación del Congreso y a los cronistas parlamentarios

34 Documento del Proyecto, pág.11.



4.4 Mejorar la sala de prensa y sus módulos de atención a cronistas de medios escritos, radiales y de televisión

Los recursos previstos para este resultado fueron el 15,5% del total (US \$ 399,500) habiéndose ejecutado finalmente sólo el 10,4%. La única actividad que se ejecutó en la primera etapa del proyecto fue la 4.4, mediante la adquisición de mobiliario para la sala de prensa y equipo informático para potenciar el trabajo de los cronistas parlamentarios. Según algunas personas entrevistadas, el aporte fue de utilidad puesto que el Congreso había restringido los recursos para inversiones en el área de prensa y los equipos de cómputo que se utilizaban no tenían capacidad para lograr una comunicación oportuna.

Durante la segunda etapa del proyecto, se examinó y aprobó la conveniencia de apoyar el fortalecimiento operativo del canal del Congreso. Y desde mediados del 2010, con el cambio de la Mesa Directiva y de la Jefatura de la Oficina de Prensa, el Congreso mostró interés en el aporte que podría hacer el proyecto. En ese nuevo contexto se acordó priorizar algunas actividades previstas como el fortalecimiento de capacidades del funcionariado del área de prensa (4.3), pasantías de funcionarios/as de la Oficina de Comunicaciones a España y México con la finalidad de intercambiar experiencias e información sobre el funcionamiento de los Departamentos de Prensa y Canales de Televisión de dichos países (4.2) y reuniones con líderes de medios de comunicación (4.1).

Fue así como el proyecto financió la adquisición de equipos para fortalecer la capacidad operativa del canal del Congreso y poder cumplir con la demanda de transmisión y grabación de sesiones de las Comisiones Parlamentarias y de los Plenos Congresales. Con el proyecto del BID se habían adquirido 2 equipos de grabación y con el aporte del proyecto se dotó al canal de 4 adicionales, lo que permite almacenar por un tiempo mayor las grabaciones. Considerando el escaso personal que labora en el canal y que en promedio hay que grabar el trabajo de 6 a 7 comisiones diariamente, el aporte del proyecto es significativo: ahora se puede almacenar las grabaciones hasta 15 días (antes por 3 ó 4), para poder transmitir las de acuerdo a las prioridades que plantean los debates de las comisiones.

En cuanto a la capacitación, el énfasis estuvo en el área de prensa escrita, con cursos de mayor duración, mientras que respecto al canal de TV se ofrecieron cursos puntuales en razón de que los cursos para esta especialidad son más costosos –por su mayor duración y especialización– y por la necesidad de invertir en el sistema de grabaciones. Así, se capacitó



a 24 trabajadores/as del área de prensa escrita y 10 trabajadores/as del Canal de TV. Queda, sin embargo, la duda sobre la sostenibilidad de los resultados de las capacitaciones dada la rotación frecuente de personal que afecta a esta oficina al igual que a las otras áreas del SP. Así ya no laboran en el área de prensa 6 de las personas capacitadas y (el 25%) en el Canal 3 (el 30%).

En cuanto a las reuniones periódicas entre las autoridades del Congreso y los propietarios de los medios de comunicación, que se pensaba permitirían mejorar la relación entre el Congreso y los medios de prensa, no tuvieron mayor acogida por parte de las sucesivas Mesas Directivas ni de la jefatura de prensa del Congreso. Sólo se desarrollaron dos, durante el 2011, y fueron suspendidas porque al no haber participado ni las altas autoridades del Congreso ni los directivos principales de los medios convocados, nada indicaba que se lograría resultado alguno.

En síntesis, en relación a este resultado se han subsanado aspectos importantes como la falta de equipos adecuados y de especialización del personal. No obstante la importancia del apoyo, el propósito de este componente de acuerdo al diagnóstico efectuado en el PRODOC es “contribuir a que la opinión pública mejore su concepto negativo respecto al Congreso de la República y de los congresistas”, lo que poco tiene que ver con la inversión en tecnología y capacitación del personal de la Oficina de Comunicaciones, e inclusive sería una situación difícil de modificar mediante reuniones con los propietarios de medios de comunicación. Como se ha señalado anteriormente, la imagen del Congreso Peruano obedece a faltas e incluso delitos de los Congresistas –40 de 130 Congresistas de la nueva representación nacional tenían acusaciones en la Comisión de Ética en el primer semestre de su gestión- siendo éste un fenómeno que tiene que ver con problemas de otro tipo, vinculados al sistema de partidos y electoral, relativos a las modalidades de selección de los postulantes al Congreso y al voto preferencial, entre otros.

Resultado Esperado 5

Fortalecido el Foro Agenda Legislativa como ámbito de concertación social.

En cuanto a mecanismos de concertación, el documento del proyecto señalaba en su diagnóstico que *“es necesario contar un espacio de diálogo directo y concertación, capaz de proveer*



al poder legislativo de información oportuna y cierta sobre la opinión de los empresarios, trabajadores y consumidores, que le permita mejorar sus decisiones y el contenido de las proposiciones de ley que, en materia económica y social, envía el Ejecutivo al Congreso.” Se consideró, en este punto, que la experiencia española al respecto es importante en lo que se refiere a un órgano consultivo como el Consejo Económico y Social y, luego, la Primera Mesa Directiva del periodo 2006-2011 consideró que el momento político era propicio para promover la creación y consolidación de un espacio de concertación que fue denominado como Foro Agenda Legislativa.

Desde el año 2004, en el Congreso se venía ensayando un mecanismo de concertación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo al que se denominó Agenda Legislativa Priorizada. Este ejercicio, apoyado por la cooperación internacional y con la asistencia técnica de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY), “luego de varios años parecía haberse institucionalizado” (Entrevista a Informante Clave). Tomando en cuenta esa experiencia, el proyecto apoyó la creación y consolidación de un espacio de concertación denominado Foro Agenda Legislativa, que buscaba ampliar el espectro de los agentes sociales que participarían en el ejercicio de concertación, puesto que en la etapa de formulación del proyecto se identificó como necesario para mejorar las funciones del Congreso, crear instancias de concertación. De hecho el PRODOC señala que no existía “un mecanismo capaz de proveer al gobierno de información oportuna y cierta sobre la opinión de los empresarios/as, trabajadores/as y grupo consumidor, que le permita mejorar sus decisiones y el contenido de las proposiciones de ley que, en materia económica y social envía al Congreso, y eso se ha debido a la presencia de cierta desconfianza e incapacidad para aceptar la existencia de espacios de debate y consulta para el mejoramiento de las decisiones sobre políticas públicas e iniciativas legislativas en materia económica y social, y a que existe una relación conflictiva entre los diferentes actores con importancia gravitante en proceso de desarrollo económico y social”³⁵.

Para el logro del resultado se programaron cinco actividades:

- 5.1 Realizar asistencia técnica para la identificación de grupos sociales con los que se relacione el Congreso,
- 5.2 Realizar capacitación de los grupos sociales identificados en el seguimiento de la agenda legislativa,

35 Documento del Proyecto, pág. 11.



- 5.3 Realizar una asistencia técnica para diseñar el sistema de comunicación del Foro con otros medios de la sociedad civil,
- 5.4 Conocer y difundir experiencias de otros países sobre concertación social, y
- 5.5 Apoyar la realización de eventos sobre grandes temas de la agenda pública, entre ellos los relativos al tema de Género.

El proyecto previó, acertadamente, que para la sostenibilidad de este mecanismo de concertación, el Foro Agenda Legislativa, que se propuso crear e impulsar en el marco del proyecto era necesario su reconocimiento en el Reglamento del Congreso -situación que nunca se dio-, y que la medición de este resultado se haría mediante el número de iniciativas legislativas que serían informadas por el Foro y tramitadas por el Congreso. El componente, empero, sólo tuvo vigencia en el periodo 2006-2009, ya que debido a la casi nula ejecución se dejó de lado a partir de la revisión realizada.

Para este resultado el proyecto destinó el 7,7% de los recursos (US \$ 197,017) pero se ejecutó únicamente 0,8%. En cuanto a los productos y actividades previstos en ese periodo, cabe señalar que los mismos son inexistentes, pues no se ejecutaron y lo poco que se gastó no tuvo relación con la razón de ser del componente. Por ejemplo, se registran gastos de pasajes y viáticos para la participación de dos especialistas españoles en la cumbre ALCUE, el financiamiento de coffee break y material para la sustentación del presupuesto público 2009 y, en el marco de la actividad 5.5, se apoyó la realización del fórum "El Perú frente a la crisis global". En conclusión, en lo que respecta a este resultado, no se han logrado avances.

En síntesis, con respecto a la eficacia del proyecto en su conjunto, se puede afirmar que no ha cumplido con su propósito ni con los resultados que se propuso, es decir, no ha contribuido a fortalecer sustantivamente las funciones de legislación, representación y control del Congreso de la República. Tampoco se ha encontrado que haya logrado otros resultados no definidos en el diseño original, aunque si se puede decir que con apoyo del proyecto se han producido productos útiles con potencial de aporte sustantivo a la mejora de algunas de estas funciones como el Manual de Técnica Legislativa, en apoyo a la función legislativa, y la Guía para la Representación Parlamentaria en apoyo a dicha función y también a la de control político.

Otros productos, cuyo desarrollo aún está en curso se evalúan como de utilidad para la función de control de dos comisiones especialmente importantes. Estos son el Observatorio



de la Descentralización para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y el Sistema de información para el control, ordenamiento y sistematización de documentos dirigido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Igualmente, el servicio de Digitalización del Patrimonio Documental Parlamentario Histórico. Estos productos constituyen un avance en procura de dar respuesta a carencias del Congreso Peruano en materia de procesos de acceso y gestión de información.

Por el contrario, el aporte para audiencias y pasantías de congresistas es el que tendría menos impacto puesto que por lo general no son aprovechados adecuadamente. En un nivel intermedio en materia de efectos se ubicarían las actividades de capacitación al personal del SP. De un lado, ellos y ellas son quienes mejor aprovechan las capacitaciones y pasantías pero, de otro, existe una muy alta rotación entre los cargos que ocupan lo que no permite afirmar que lo aprendido pueda ser utilizado en sus nuevas funciones.

Sobre el enfoque de género

El PRODOC señaló que en la representación del periodo 2006 – 2011 participaban 35 mujeres congresistas (el 29% del total de congresistas) y que el Congreso cuenta con la Mesa de Mujeres Parlamentarias, como espacio de intercambio y concertación sin distinción por agrupación política, para promover la elaboración de una agenda común por la equidad de género. En las actividades referidas al fortalecimiento de las comisiones y grupos parlamentarios, el proyecto señaló que se tendría especial incidencia en el fortalecimiento de la Mesa de Mujeres Parlamentarias, la Comisión de la Mujer, y en la Agenda de Género. Asimismo, “en todas las actividades del proyecto se intentarán introducir mecanismos de discriminación positiva que promuevan una participación significativa de mujeres congresistas, más allá de los porcentajes actuales de participación en la institución, para de esa manera contribuir a fomentar procesos de equidad.”

Para el cumplimiento de este propósito y mediante objetivo 1 actividad 1.1, el proyecto apoyó el desarrollo de consultorías para fortalecer la Mesa de Mujeres Parlamentarias que se creó el año 2006 y su Misión se orienta a que las parlamentarias ejerzan su liderazgo para la efectiva incorporación del enfoque de equidad en la legislación nacional, presupuesto



público, y en las políticas, planes y programas sectoriales. En el transcurso de las diferentes presidencias de la Mesa Parlamentaria de Mujeres del período legislativo 2006/2001, esta Visión fue abandonada y los objetivos de agenda priorizaron actividades para asistir situaciones de vulnerabilidad de la mujer.

Sobre el Resultado 2 de apoyo al trabajo de comisiones, en el 2009, AECID apoya la participación de 5 integrantes de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social a un intercambio de experiencias en las Cámaras de Senadores y Diputados de Argentina. De acuerdo a entrevistas realizadas, un factor limitante de selección fue incluir a congresistas con bajo o nulo compromiso en temas de igualdad de oportunidades y equidad de género. Las entrevistas realizadas para conocer el trabajo logrado por la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social durante este período, advierten que fue de suma precariedad en la calidad de propuestas y acciones desplegadas; la visión de aproximación al tema de género priorizó el enfoque de bienestar y de asistencia para abordar la condición de vulnerabilidad de la mujer. Así, se habría dejado de alentar esfuerzos para consolidar avances legislativos en presupuestos y políticas públicas sobre igualdad de oportunidades y equidad de género.

De otro lado, cabe señalar que durante la evaluación no se ha encontrado evidencias de que se hayan desarrollado acciones de discriminación positiva, para favorecer una mayor participación de congresistas mujeres en las actividades del proyecto.

3.4 EFICIENCIA

Como se ha señalado, el proyecto ha sufrido modificaciones en el cronograma original. Respecto al plazo de ejecución -45 meses- se amplió en 18 meses adicionales, con lo cual concluirá en junio del presente año. Cabe anotar que de acuerdo al FONCHIP, la primera ampliación del plazo en un año (hasta diciembre del 2011) no se decidió sólo para el proyecto materia de evaluación sino para un conjunto de proyectos de AECID, aunque éste era el que más bajo nivel de ejecución había logrado hasta el momento en que se realizaron los balances de medio término en el 2009.



En la primera etapa del proyecto se ejecutó únicamente 21.8% de los recursos del proyecto. Adicionalmente, se verificó un desequilibrio en el gasto efectuado entre los resultados, observándose que el mayor desembolso se hizo en el resultado 3, en el rubro de audiencias públicas, y en el resultado 2, en pasantías y cursos. Además de que la ejecución presupuestal hasta julio del 2009 fue muy reducida, respecto a un proyecto que debía culminar en diciembre del 2010, este avance presupuestal incorporaba un sobregiro de US \$185,000 en la actividad de audiencias públicas, línea de gasto en la cual se había previsto invertir US\$ 140,000. El problema con las audiencias públicas -que son las actividades para las cuales los y las congresistas solicitan más apoyo- es que su utilidad es cuestionada, porque en la mayoría de casos estos eventos no cumplen con su propósito de escuchar a los ciudadanos. En materia de eficiencia, interesa señalar que en lo que respecta a la gestión de un proyecto plantea desafíos en materia de identificar, en cada solicitud, su pertinencia y luego su utilidad o efectos positivos.

El sobregiro advierte sobre las limitaciones de la administración y seguimiento que tuvo el proyecto antes de la segunda etapa. El informe de seguimiento a junio 2009 advirtió sobre dificultades como recarga de trabajo administrativo; “micro-gestión”; desorganización del archivo; desorden de cuentas; rendiciones pendientes y escaso seguimiento a la ejecución presupuestal a nivel de resultados.

En este contexto, mientras la dirección del proyecto la asumían los sucesivos Jefes de la OCI del Congreso (seis hasta el momento de la evaluación), se solicitó la aprobación de solicitudes de reembolso por diversas actividades, principalmente audiencias públicas, sin tomar en cuenta que se había excedido el presupuesto asignado a las mismas. Cabe señalar que si bien el procedimiento establecido era que la OCI enviara a AECID “solicitudes debidamente sustentadas en materia de especificaciones técnicas y su costo, que de ser aprobadas eran informadas al FONCHIP, en esa primera etapa por la lentitud de los procedimientos en el Congreso llegaban solicitudes de reembolso de actividades ya desarrolladas, como fue el caso inclusive de las dos primeras pasantías de los secretarios técnicos al Parlamento, por ejemplo.” (Entrevista a Gestor). En esa etapa AECID examinaba las solicitudes de reembolso a un nivel muy detallado –en función de actividades puntuales- y muchas fueron desestimadas por no corresponder a acciones previstas en el diseño del proyecto, pero no así las audiencias públicas y otros eventos descentralizados. En esta decisión habría intervenido el factor del bajo nivel de ejecución presupuestal logrado por el proyecto y el hecho de que las audiencias públicas eran actividades previstas en éste.



Por ello, en el informe de seguimiento del proyecto que comprende el período Abril 2007-Julio 2009 se señala: “Las previsiones presupuestarias totales se mantienen en el marco diseñado a nivel de resultados; sin embargo, a nivel de Actividades se expresa un sobregiro en la Actividad 3.4 Desarrollar un programa de audiencias públicas y otros eventos descentralizados en un -71% respecto a la asignación formulada”. En ese mismo informe se señala otro tema que evidencia la dificultad que enfrentó el proyecto respecto al riesgo de que se desvirtúe el aporte de cooperación: “Finalmente, se hace el alcance que se ha verificado que el POA remitido a APCI en Diciembre del 2008, contiene acciones y cifras no congruentes con lo diseñado en el PRODOC, por lo que demandará comunicar la corrección debida”.

Hasta ese entonces, los informes de seguimiento los realizaba una consultora contratada por AECID en base al análisis de lo establecido en el PRODOC, lo planificado en el POA y lo ejecutado de acuerdo a los informes contables del FONCHIP. Los POA, en la primera etapa eran elaborados por la OCI y ajustados en reuniones con AECID. En el 2009 se constituye el comité de Coordinación y Seguimiento, conformado por AECID, FONCHIP y APCI, a partir de la recomendación del informe de seguimiento 2007-2008.

En la segunda etapa del proyecto se realizó un reajuste del presupuesto asignado a los componentes o resultados esperados y se optó por no continuar apoyando actividades puntuales. Se eliminó la actividad “audiencias” puesto que ya se había registrado un sobregiro en las mismas y en materia de cursos y pasantías se establecieron criterios de selección de los y las participantes, lo cual se considera adecuado. Dada la renovación anual de los cuerpos directivos del Congreso (Consejo Directivo, Mesa Directiva, Presidencia) y con ello, por lo general de los principales cargos en el SP (Oficial Mayor, Director General Parlamentario, directores de departamentos y jefes de oficinas) el potencial efecto de lo aprendido por directivos y personal del servicio parlamentario está constantemente en riesgo de perderse, ya que no hay canales ni procedimientos establecidos que aseguren la trasmisión de la experiencia y que las capacidades sean aprovechadas por quienes los suceden en los cargos. En consecuencia, se pierde en estabilidad política y también en eficiencia, porque los nuevos directivos y directivas no suelen mantener las políticas de manejo institucional de sus predecesores. Algunos datos que ilustran la alta rotación de personal y sus implicancias: el Área de Servicios de Información, que forma parte de la DIDP, contaba con 9 personas de las cuales 7 fueron capacitadas por el proyecto. En la actualidad en esta área trabajan sólo 3 personas y de las personas capacitadas sólo queda una. De las 6 personas restantes que



fueron capacitadas, una pasó al área de Comisiones, otra a la DGP y 4 salieron del Congreso por vencimiento de contrato.

Durante la segunda etapa se decidió también reagrupar las actividades, que en el diseño original eran excesivas, dispersas y poco articuladas entre sí, y redefinir algunas de las líneas de acción para lograr mayor coherencia entre éstas y los resultados esperados. Esto, además de fortalecer la coherencia del proyecto, facilitó el control de la ejecución presupuestal en su orientación a resultados. Ello porque si bien FONCHIP emite informes mensuales de los gastos realizados en cada proyecto, es decir, realiza un oportuno seguimiento contable, éste no está asociado a los resultados de los proyectos.

Otra decisión clave durante la segunda etapa del proyecto fue reconstruir y ordenar la información existente y organizar los archivos del proyecto. Es recién en esta etapa que se emiten informes semestrales a AECID. A ello contribuyó una consultoría que organizó los archivos del proyecto y, sobre todo, la asignación por parte del Congreso de una asistente del proyecto en la OCI. Cabe anotar que el compromiso del Congreso, como parte del aporte de contrapartida, era asignar 5 trabajadores de la OCI, con diferente dedicación. El PRODOC no detalla nada al respecto y no se ha encontrado un documento que especifique esta asignación de personal. Es recién en la segunda etapa, que el Congreso asignó a una persona dedicada a tiempo completo al proyecto, pero con una situación laboral precaria, tanto así que luego de que por segunda vez se aprobara extender el proyecto (hasta el semestre enero-junio 2012) el Congreso decidió no continuar con su contratación, la cual ha sido asumida por FONCHIP por considerarse necesario su aporte para el adecuado seguimiento y gestión del proyecto.

La segunda ampliación del plazo de intervención, hasta junio del 2012, ha permitido desarrollar productos que se consideran de utilidad para el Congreso. Sin embargo, a mediados del 2011 se produjo el cambio de la representación nacional, por lo cual se suspendieron algunas actividades previstas como el Sistema Integral de Gestión Documental de los Procedimientos Parlamentarios, que había sido solicitado por el Departamento de Investigación y Documentación al no lograrse su aprobación por parte de las nuevas autoridades. Dicha herramienta iba a incluir un sistema de información, un sistema de trámite documentario y el inventario de todos los procesos de la Dirección General Parlamentaria, para apoyar la toma de decisiones de los parlamentarios y parlamentarias y de la administración del Congreso. Cuando el nuevo Jefe de la OCI intentó reactivar esta propuesta, ya no se disponía del tiempo suficiente para desarrollarla. Cabe señalar, de otro lado, que hasta el momento de realizar-



se la presente evaluación, AECID sólo había logrado sostener una reunión con el Presidente del Congreso y ninguna con la Oficial Mayor.

El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestal hasta diciembre del 2011, en base al presupuesto inicial del proyecto. Como se puede observar, en los resultados 1, 4 y 5 se fue gastado menos de lo planificado mientras que en el 2 y especialmente en el 3 se gastó más de lo contemplado en términos porcentuales.

Ejecución presupuestal por resultado 2007-2011 (en US\$)

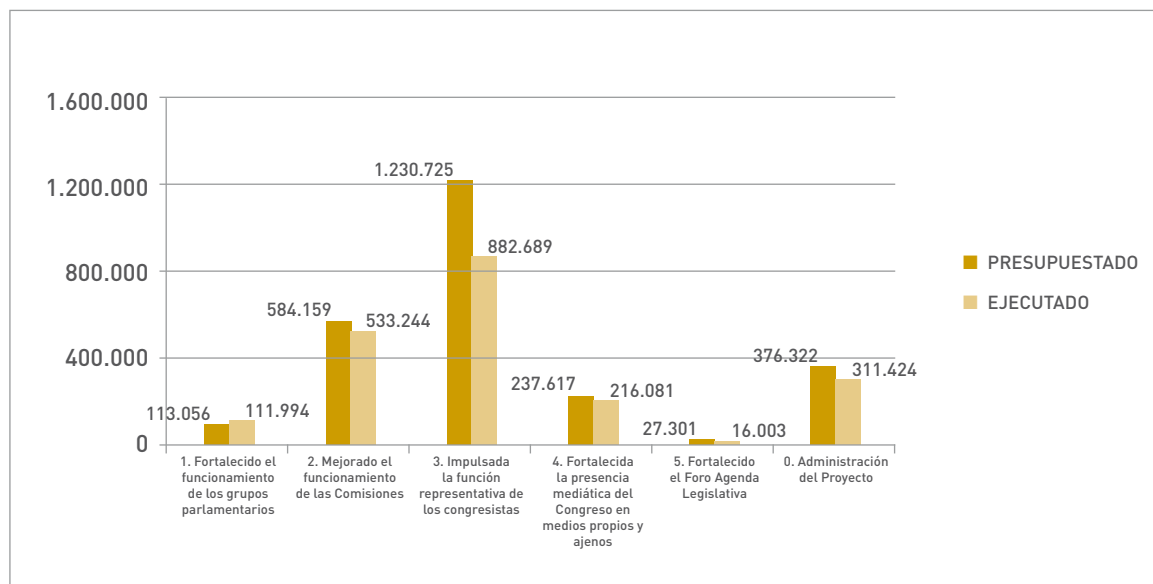
| Resultado | PRESUPUESTO | % | EJECUTADO | % |
|---|------------------|--------------|------------------|--------------|
| 1. Fortaleciendo el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios | 319,000 | 12,4 | 111,994 | 5,4 |
| 2. Mejorado el funcionamiento de las Comisiones | 550,815 | 21,4 | 533,244 | 25,7 |
| 3. Impulsada la función representativa de los/as Congresistas | 902,294 | 35,1 | 882,689 | 42,6 |
| 4. Fortalecida la presencia mediática del Congreso en medios propios y ajenos | 399,500 | 15,5 | 216,081 | 10,4 |
| 5. Fortalecido el Foro Agenda Legislativa | 197,017 | 7,7 | 16,003 | 0,8 |
| 0. Administración del Proyecto | 200,554 | 7,8 | 311,424 | 15,0 |
| Total US \$ | 2,569,180 | 100,0 | 2,071,435 | 100,0 |

Elaboración: Equipo evaluador.

Así como al inicio de la segunda etapa se suprimieron algunas actividades y se reorientaron otras, también se reprogramaron los recursos entre los 5 resultados esperados del proyecto. El siguiente gráfico muestra la ejecución presupuestal al 2011 en base al POA 2010-2011, es decir, con el nuevo presupuesto acordado, que no modifica el total previsto pero sí la asignación por resultado y para gastos de administración.



Relación entre lo presupuestado y lo ejecutado al 2011– por resultados



Fuente: Informe II Semestre 2011.

Un tema de particular importancia para el equipo evaluador es el tipo de inversión realizada, por grandes rubros o líneas de gasto (audiencias públicas, cursos, pasantías, asistencias técnicas, equipamiento, tecnología, entre otros). La principal inversión se ha orientado a asistencia técnica, que asciende a diciembre del 2011 al 40% del total del aporte de AECID, seguida por audiencias públicas (20,4%), cursos (12,2%) y pasantías (11,1%).

Examinando la ejecución presupuestal efectuada según línea de gasto se observa nítidamente la variación realizada entre las dos etapas del proyecto. En la primera etapa, cerca de la mitad de la inversión se orientó a audiencias públicas (47,2%), seguida de cursos y pasantías que sumadas alcanzan a representar el 35,2%. Por el contrario, en la segunda etapa, el 60,9% de la inversión efectuada comprometida hasta diciembre del 2011 se orientó a consultorías y asistencia técnica. Cabe destacar que para su realización se establecieron dos criterios centrales: a) que respondieran a necesidades y cuenten con el debido sustento en materia del desarrollo de sus TdR por parte de las áreas del Congreso que las propusie-



ron y b) que culminen en productos (guías, manuales, entre otros). Las otras líneas de gasto observan, en dicho periodo, un gasto menor al 10% del total del aporte.

A diciembre del 2011 se ha ejecutado el 80.6% del presupuesto total del proyecto, contándose para el primer semestre del año 2012 con un presupuesto de US\$ 497,645.85. Del monto disponible, US\$ 246,664.78 están asignados a pagos pendientes y US\$ 251,080 disponibles para nuevos compromisos.³⁶ De acuerdo a los TdR de los tres servicios contratados entre enero y marzo del 2012, la inversión en ellos asciende a \$ 180,000.

Al saldo de los recursos programados por AECID, se debe añadir \$ 463,045 provenientes de la diferencia cambiaria euro/dólar, la mayor parte de los cuales se ha convenido en no gastar por el escaso tiempo disponible para arribar a productos que sean eficaces, lo cual se considera correcto. Ello ha ocurrido por las limitaciones que existen en el Congreso para tomar decisiones asertivas y respetar los acuerdos tomados respecto a las inversiones que pueden ser de utilidad. Esa situación se pudo observar durante el proceso de evaluación, periodo en el cual las autoridades del Congreso no mostraron mayor interés sobre las propuestas formuladas por algunas áreas clave del Servicio Parlamentario con relación a la asignación de los fondos del proyecto para el último semestre de intervención. Debe señalar, además, que desde diciembre del 2011 no se tenía un nuevo Jefe de la OCI. En la práctica, con los constantes cambios de jefatura de OCI y los meses transcurridos para cada nueva contratación, no ha sido posible plasmar una efectiva Co-Dirección.

En ese contexto los procesos de planificación y aprobación se tornan complejos y muchas veces, no llegan a culminar. A ello se añade el tema de la presión política que trata de incidir en las decisiones del proyecto³⁷.

Un análisis comparativo con los proyectos de apoyo al Congreso que estuvieron en curso en años recientes, muestra que con las características del Congreso que han sido señaladas, la Co Dirección era la mejor opción ante la situación de crisis del proyecto. Sin embargo, no

36 Informe de II Semestre del 2011.

37 Dos ejemplos de este tipo de presión se pudieron observar durante la presente evaluación. De una lado, una solicitud para apoyar maestrías en gestión pública cuando ya el proyecto está culminando y no se podría hacer una adecuada selección de los y las postulantes ni seguimiento alguno y, de otro lado, la solicitud de apoyo para un sistema informático para la Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales. Este último caso grafica el problema de los cambios de concepción y prioridades en el Congreso peruano, por cuanto la solicitud se hizo al proyecto cuando la actual Mesa Directiva diseñó una iniciativa de enviar "gestores" (trabajadores contratados/as por el Congreso) a las municipalidades de zonas de mayor pobreza, para apoyar en la elaboración de proyectos y/o su tramitación, iniciativa que no corresponde a las funciones del Poder Legislativo y que fue interrumpida por presión mediática, la misma que subrayó que no era de competencia del Congreso.



coadyuva a la apropiación de los productos y su sostenibilidad. La OCI tampoco puede hacerse cargo de la dirección de un proyecto de cooperación, pues no sólo tiene los problemas de frecuente cambio de jefatura sino que está sujeta a presiones de gasto por las autoridades de la Organización Parlamentaria y grupo de congresistas. Alternativas como el apoyo presupuestal directo son aún menos viables. Esta fue la opción que tomó el BM, puesto que sus recursos se incorporaban al presupuesto del Congreso y, aún cuando se acordaron una serie de condiciones administrativas, en la práctica no se llegaron a cumplir y se ejecutó únicamente el 30%.

En síntesis, si bien con la Co Dirección se logró una mejor inversión en una institución como el Congreso peruano, desarrollar proyectos de cooperación con esta institución plantea múltiples desafíos en materia de eficiencia. El tema mismo de la Co Dirección es complejo pues la OCI es una oficina que no cuenta con personal de carrera y sus jefes rotan con frecuencia, lo que en la práctica representa que el/la Co Director(a) contratada por la entidad cooperante deba asumir la negociación de iniciativas con las áreas a las que el proyecto busca aportar, cuyo personal también rota frecuentemente.

3.5 APROPIACIÓN

En cuanto a la apropiación, entendida como la participación de las autoridades y el funcionamiento de las diversas áreas del Congreso desde la fase de diseño, cabe resaltar que para definir el diagnóstico y las acciones a desarrollar se hicieron talleres con el personal del Servicio Parlamentario y se contó con la participación de asesores de la Presidencia de la Mesa Directiva, asesores/as de congresistas y del Oficial Mayor, quien tuvo a cargo la elaboración del PRODOC en su fase final. Pero cuando se formuló y aprobó el proyecto, no se establecieron acuerdos políticos mínimos con el Congreso para asegurar la coherencia durante su gestión e implementación. Ahora bien, es importante señalar que incluso si se hubiera desarrollado algún mecanismo de participación de las autoridades del Servicio Parlamentario en la toma de decisiones sobre la implementación, dados la alta rotación de las autoridades directivas de la institución como el cambio de gobierno producido durante la vigencia del proyecto, es altamente probable que se habrían generado problemas de apropiación.

Esta dificultad se evidenció de manera nítida a partir de diciembre del 2010, fecha en que se logró convocar a funcionarios importantes del Congreso a la reunión con el Comité de Segui-



miento del proyecto, y se aprobó el POA 2011 de manera consensuada. Dicha convocatoria evidenció el trabajo de planeamiento desarrollado y el compromiso de los jefes de las áreas del Congreso convocadas, pero a partir de agosto del 2011, con una nueva Mesa Directiva (y una nueva representación nacional elegida dicho año), se desestimaron algunos proyectos que las áreas del Congreso involucradas con el proyecto habían presentado, y se intentó que el proyecto financie actividades distintas a las acordadas. Como señaló un entrevistado “... *cada mesa directiva trae su propia visión; en tal medida puede que los procesos en marcha tengan o no prioridad; se sostiene que los proyectos deben marcar las pautas por funciones para dar un ligero margen y tratar que las cosas no cambien; pero esto es difícil de concretar pues priman las prioridades personales*” (Entrevista a Informante Clave).

Un segundo elemento que ayuda a explicar la falta de apropiación del proyecto es la naturaleza de los objetivos y de las actividades previstas. Como ya se ha señalado, para el caso de los resultados esperados es evidente que la posibilidad de alcanzarlos no recae en un proyecto, sino en decisiones de orden político sobre las cuales no existe consenso. Como señaló un entrevistado “...*los proyectos más exitosos son los que cuentan con activo apoyo de la contraparte, esto no ha sido así en el Congreso, ellos creen que pueden usar los recursos de la cooperación como caja chica*” (Entrevista a Gestor).

En este contexto, y tomando en consideración que la posibilidad de adoptar acuerdos políticos con la Organización Parlamentaria no garantizaría el desarrollo coherente de los proyectos de cooperación durante todos los años de intervención, hubiera sido más conveniente adoptar arreglos para la planificación de actividades y su seguimiento periódico con funcionariado del Congreso de alto nivel. Experiencias recientes de algunas entidades de cooperación en el Perú tienen buenos resultados en materia de apropiación, a partir del establecimiento de Comités de Gestión en los que participa un/a representante de la entidad cooperante, uno de la APCI y un representante de alto nivel de la organización beneficiaria. Tales Comités se reúnen con una cierta frecuencia y sus funciones son efectuar un balance de lo avanzado, proponer ajustes y tomar decisiones sobre los POA. En el caso del proyecto evaluado, a la baja apropiación habría contribuido el hecho de que la OCI es una oficina que no cuenta con suficiente independencia ni con estabilidad en su conducción. Así, aún cuando se aprueben actividades entre ambos Co Directores, no se cuenta con ninguna seguridad de que éstas sean aprobadas por la OM y la Mesa Directiva y que de serlo, sean respetadas, cuándo estas cambien.



Reflexionando acerca de la conveniencia de contar con una instancia como el Comité de Gestión, si AECID decide apoyar nuevamente al Congreso, con el propósito de favorecer la apropiación del mismo, el equipo evaluador considera que de ser el caso, además del Jefe de OCI, se debería involucrar en las decisiones y el seguimiento periódico a una autoridad de mayor nivel en la jerarquía, como el Oficial Mayor, que al ser el nexo entre la OP y el SP aportaría al análisis las estrategias más apropiadas a seguir para resguardar la coherencia del proyecto ante cada cambio de Mesa Directiva y para enmarcar las actividades a realizar en el contexto de los recursos y planes del Congreso, de manera de evitar duplicidades en materia de gasto (audiencias, cursos, etc).

Cabe anotar que durante la primera etapa, los jefes de la OCI entrevistados señalaron que tenían que esclarecer con los OM los alcances y restricciones del proyecto, desde una posición de debilidad derivada de las características de su contrato. En la segunda etapa, se ha buscado la conformidad de la OM, procedimiento que se ha logrado con dificultades por cuanto no hay un Comité de Gestión que permita contar con la opinión oportuna de una autoridad del Congreso sobre las iniciativas que surgen en un proyecto de cooperación.

En el caso de las autoridades de las áreas técnicas que han participado en la implementación se aprecia un mayor nivel de apropiación con respecto a los productos que se desarrollaron durante la segunda etapa del proyecto. Ello porque los consideran útiles para mejorar su desempeño, a diferencia de actividades como audiencias, cursos y pasantías de cuyos efectos –en la institución– se conoce poco.

3.6 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad, como se sabe, está fuertemente vinculada a la utilidad de los productos y resultados para la población interesada y a su apropiación por parte de las autoridades y funcionariado de carrera del Congreso. En esa medida, y de acuerdo a lo analizado en los párrafos anteriores, hay mayor certeza acerca de la potencial sostenibilidad de la mayoría de los productos generados por el proyecto en su segunda etapa, mientras que sobre las actividades puntuales que fueron apoyadas durante la primera etapa no hay indicio alguno de sostenibilidad.



Un segundo factor que contribuye a la sostenibilidad es que el origen de los productos sea identificado por las áreas involucradas como necesarios y que éstas desarrollen la sustentación correspondiente y se comprometan activamente en su elaboración. Ese sería el caso del Manual de Técnica Legislativa, por ejemplo, en cuya elaboración y revisión participaron los Secretarios Técnicos y que ha sido difundido por ellos mismos en eventos de capacitación, contando ya con una normativa para su exigibilidad. Similar sería el caso del software jurídico UVELEX y la suscripción al METALIB, propuestos y elegidos por los propios funcionarios y funcionarias. Para éstos últimos, cuya suscripción se requiere renovar, ya se ha asegurado su continuidad para el presente año mediante partidas presupuestales. Asimismo, de la Guía de Representación Política, puesto que el Congreso la ha colocado en su intranet.

En síntesis, si la AECID considera aportar en el futuro al Congreso peruano, las mayores posibilidades de sostenibilidad, las conseguiría mediante iniciativas específicas, que provengan del Congreso y que contribuyan al desarrollo de productos concretos, como los desarrollados durante la segunda etapa, más no en base a una multiplicidad de acciones bajo la lógica de un proyecto de cooperación convencional.



4

CONCLUSIONES

4.1 SOBRE LA PERTINENCIA DEL PROYECTO

- Brindar apoyo al fortalecimiento del Congreso del Perú fue una opción pertinente, por su importancia como componente clave para la gobernabilidad democrática del país y la AECID se sumó con este proyecto a procesos impulsados por iniciativa del Congreso en el periodo congresal 2001 – 2006.
- La coyuntura en que se tomó la decisión (inicio de un nuevo periodo gubernamental) y el origen de la iniciativa (respondiendo a acuerdos políticos de alto nivel), dificultaron realizar una apreciación sobre el riesgo intrínseco de realizar una operación de cooperación en un ente de naturaleza eminentemente política como es el Congreso de la República. Ello se evidencia en la visión optimista que tiñe el análisis de las condiciones institucionales contenido en el PRODOC. La opción tomada en materia de arreglos institucionales para la ejecución del proyecto no consideró los riesgos políticos ni las condiciones estructurales del sistema político que afectan el funcionamiento del Congreso del Perú.
- El diagnóstico de partida que sustenta la intervención identificó los problemas más importantes que aquejan al Congreso peruano, y sus principales causas, en particular: la debilidad de los grupos parlamentarios, las deficiencias en el funcionamiento de las Comisiones y la incomprensión tanto por parte de los y las congresistas como de la ciudadanía acerca de los alcances y características de la función de representación.

No obstante, en el documento de proyecto se enfatizaron sólo algunas de las causas de los problemas del Congreso, mayormente las que no están directamente relacionadas



con el desempeño de congresistas y los partidos. No consideró ámbitos complejos que atañen a la cultura institucional o del grupo humano en cuestión, como las prácticas clientelistas que están instauradas en las conductas y modos de relación con la ciudadanía, y para las que el actual sistema electoral, y en particular el voto preferencial, constituyen estímulos o alicientes.

Tampoco se analizó a fondo las consecuencias que se derivan de la profunda debilidad del sistema de partidos y del tipo de partidos políticos que consiguen escaños congresales, mayormente coaliciones electorales muy precarias y con mínima coherencia interna, lo que se refleja en el funcionamiento del Congreso y afecta negativamente sus oportunidades de institucionalización.

- El diagnóstico tampoco abordó el análisis de la capacidad administrativa de la institución, que no se caracteriza por ser ni eficiente ni ordenada en su gestión. Como resultado de las omisiones en el diagnóstico y de no haberse hecho un análisis de la viabilidad administrativa, de los riesgos de ejecución y las alternativas posibles en la cadena de medios-fines, la selección de actividades a ser apoyadas y los arreglos de gestión no fueron los adecuados.
- El Documento del Proyecto (PRODOC) exhibe debilidades que afectan la coherencia de la propuesta. Los resultados que se ofrece alcanzar son demasiado amplios y quedan fuera del ámbito de atribución. Las actividades que se proponen para alcanzar dichos resultados no llegan a articularse en una estrategia clara que enfatice en las sinergias requeridas para efectivamente dinamizar un proceso de cambio en los distintos ámbitos y áreas clave del Congreso.
- Asimismo, las actividades identificadas, relacionadas a cada resultado como si éstos fueran procesos estancos y no buscando la articulación virtuosa o sinérgica entre ellos, fueron demasiadas. Además, algunas resultan inadecuadas o insuficientes para avanzar hacia los resultados esperados y otras de difícil medición en cuanto a su potencial impacto.
- En términos estrictos, el proyecto no es evaluable, puesto que no cuenta con línea de base, no se desarrollaron los mecanismos necesarios para hacer seguimiento de los indicadores propuestos para cada resultado, y ni los objetivos ni los indicadores están



adecuadamente definidos. Asimismo, es importante anotar que no se han encontrado registros de exigencias por parte de AECID para que se cumpliera con el desarrollo de estas herramientas en la etapa inicial del proyecto permitiendo la ejecución de los recursos del proyecto sin que se cumpliera esa condición.

- Respecto a la alineación del proyecto a las prioridades institucionales, se tomó en cuenta procesos en curso y se escuchó las demandas de quienes ocupaban los más altos cargos de autoridad en esa coyuntura, pero al carecer el Congreso peruano de acuerdos políticos de base sobre los cuales construir planes de mediano largo y visión estratégica institucional, AECID –al igual que las otras agencias de cooperación internacional- no pudo tener certeza de que las prioridades y procesos recogidos durante la fase de diagnóstico y diseño se mantendrían siquiera durante los cinco años de vigencia del Congreso en ese entonces entrante.
- En cuanto a la armonización con otros donantes, no se tomó en cuenta las dificultades que estaban enfrentando respecto a las complejidades y alto riesgo de los proyectos de apoyo al Congreso. De haberse hecho, se habría reconocido la necesidad de arreglos gerenciales más complejos, reglas y procedimientos muy pautados desde el inicio, sistemas de seguimiento oportunos y medidas para procesar –en el marco del proyecto- las intensas presiones políticas, inherentes a este tipo de organizaciones.

4.2 SOBRE LA EFICACIA

- Con respecto a la eficacia del proyecto en su conjunto, se puede afirmar que no ha cumplido con su propósito ni con los resultados que se propuso, es decir, no ha contribuido a fortalecer sustantivamente las funciones de legislación, representación y control del Congreso de la República, en tanto estos son resultados que están fuera del ámbito de influencia del proyecto.
- El proyecto ha contribuido con productos y herramientas que tienen potencial, varios de los cuales son de utilidad para el fortalecimiento de diversas instancias a la vez. Destacan el apoyo dado a los servicios de documentación e información con la adquisición del Metabuscaador y otros sistemas y bases documentales, a la función de investigación mediante la elaboración de un Manual para la Investigación Parlamentaria, a la función



legislativa mediante el Manual de Técnica Legislativa, a la función de representación mediante la encuesta nacional de opinión, y el uso que se dio a sus hallazgos en la elaboración de los planes institucionales para mejorar la representación en cada circunscripción electoral y la Guía de Representación Política que viene siendo reeditada.

Otros productos, cuyo desarrollo aún está en curso, se evalúan como de utilidad para la función de control de dos comisiones especialmente importantes. Estos son el Observatorio de la Descentralización para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y el Sistema de información para el control, ordenamiento y sistematización de documentos dirigido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Igualmente, el servicio de Digitalización del Patrimonio Documental Parlamentario Histórico. Estos productos constituyen un avance en procura de dar respuesta a carencias del Congreso peruano en materia de procesos de acceso y gestión de información.

- Por el contrario, el aporte para audiencias y pasantías de congresistas es el que tendría menos impacto puesto que por lo general no son aprovechados adecuadamente. En el caso de las audiencias públicas, la mayoría son eventos que dejan poco margen para la escucha a la ciudadanía. En el caso de las pasantías de congresistas, su aprovechamiento en materia de aprendizaje depende considerablemente del interés de éstos y éstas y de la seriedad con la que asumen su labor legislativa.
- En un nivel intermedio en materia de efectos se ubicarían las actividades de capacitación al personal del Servicio Parlamentario. De un lado, son quienes mejor aprovechan las capacitaciones y pasantías pero, de otro, existe una muy alta rotación entre los cargos que ocupan lo que no permite afirmar que lo aprendido pueda ser utilizado en sus funciones y que apunten a una mejora en el desempeño del Congreso.

4.3 SOBRE EFICIENCIA

- La administración de los fondos mediante la figura de ejecución directa a cargo del FONCHIP se considera una decisión adecuada, dadas las limitaciones del Congreso en materia de procedimientos y procesos administrativos.



- La modalidad de dirección a cargo del jefe de la OCI del Congreso, implementada en la primera etapa del proyecto, en cambio, no respondió a las características institucionales y políticas del Congreso: desconoció la situación de precariedad en que se encontraba la OCI, ignoró las dinámicas políticas de la organización que no garantizan grados adecuados de autonomía técnica para los órganos administrativos del Congreso y obvió la carencia de herramientas y capacidades para la planificación estratégica y operativa concertada entre los diferentes órganos que conforman el Servicio Parlamentario, como entre éste y la Organización Parlamentaria.
- Asimismo, en la primera etapa no se montó un sistema de seguimiento oportuno y sensible al avance (o no) de las actividades previstas en el proyecto. Las consecuencias se evidenciaron en el bajo nivel de ejecución presupuestal a junio del 2009, sobregiro en una línea de actividad sin orientación clara de contribución al resultado buscado, presiones constantes sobre el personal de AECID para aceptar actividades no planificadas y cambios en la programación y orientación de los fondos, entre otros.
- Durante la segunda etapa del proyecto, el monitoreo fue más eficiente en lo que respecta al seguimiento de las decisiones acordadas con las áreas del Congreso y a las actividades y los procesos previstos para su ejecución.
- La modalidad de gestión denominada Co-dirección, que se adoptó a partir del Noviembre 2009 como salida a la bajísima ejecución presupuestal y otros problemas detectados en el Balance de Medio Término, ha permitido desarrollar productos relevantes y mejorar el nivel de ejecución financiera. Sin embargo, incluso si se hubiera instaurado desde el inicio, nada garantiza que los resultados del proyecto hubieran sido alcanzados, puesto que no resuelve el desencuentro entre los resultados esperados por el proyecto y los objetivos de los actores políticos de la institución.
- Desarrollar proyectos de cooperación con el Congreso peruano plantea múltiples desafíos en materia de eficiencia. El tema mismo de la Co Dirección es complejo pues la OCI es una oficina que no cuenta con personal de carrera y sus jefes rotan con frecuencia, lo que en la práctica representa que el/la Co Director(a) contratada por la entidad cooperante deba asumir la negociación de iniciativas con las áreas a las que el proyecto busca aportar, cuyo personal también rota frecuentemente.



- Existen dos patrones claramente diferenciados en cuanto al uso de los recursos del proyecto, que coinciden con las dos etapas del mismo. En la primera etapa, el gasto tuvo un comportamiento bajo y disperso, que denota la falta de estrategia y coherencia entre medios y fines. Muchas de las actividades realizadas evidenciaron una clara tendencia a justificar la cobertura de gastos de apoyo a actividades en curso de la Organización Parlamentaria y de los congresistas, con pocos resultados. Las bases de datos organizadas durante la segunda etapa del proyecto, revelan que la mayoría de audiencias (78%) no fueron tales y que de 15 cursos financiados, en 9 el porcentaje de beneficiarios/as de los mismos que ya no labora en el Congreso es muy elevado (con un rango que fluctúa entre del 20% y el 73% de participantes).
- Bajo la nueva gestión se consiguió revertir un estilo de relación entre el proyecto y las demandas de la Organización Parlamentaria que era negativo, logrando que se respeten los lineamientos acordados en el proyecto, que se reduzca el nivel de las presiones políticas, sacar de la inercia al proyecto y acelerar la ejecución presupuestal, licitar y conseguir diversos productos de indudable potencial de impacto en plazos relativamente cortos, entre otros.
- En la segunda etapa, ha sido un acierto la modalidad de ejecución por “productos” mediante asistencia técnica, que apuntala la coherencia entre la inversión efectuada y los resultados esperados y elimina la dispersión y la “micro gestión”.
- La ampliación del plazo de duración del proyecto es considerada una decisión acertada porque amplía las oportunidades de que los fondos gastados y los esfuerzos técnicos desplegados en los productos que se han desarrollado consigan traducirse en resultados e impactos reales y sostenibles.

4.4 SOBRE LA APROPIACIÓN

- Algunos de los productos generados en el marco del proyecto tienen más probabilidades de ser apropiados, lo que se debería a que resultan de una oportuna identificación y adecuado apoyo a ideas e iniciativas que eran compartidas por la mayoría del funcionariado técnico. No obstante, el recambio constante de funcionariado, directivos/as y congresistas dificulta la apropiación.



- Al culminar la evaluación, se registra un buen nivel de aceptación y uso del Manual de Técnicas Legislativas y un manifiesto interés por la Guía de Representación Política que ya está disponible en la página web del Congreso de la República y está siendo reeditada. De ser utilizados por la nueva representación y sus asesores de confianza, el proyecto habría contribuido a reducir el periodo de aprendizaje de la nueva representación nacional, lo cual es importante considerando que es muy alto el porcentaje (cerca del 80%) de nuevos y nuevas congresistas, lo que podría tener efectos positivos en el cumplimiento de las funciones claves del Congreso.
- Al culminar el proceso de recojo de información para la evaluación, no ha sido posible afirmar que sobre los demás productos exista la apropiación suficiente para garantizar su utilización. Es el caso del Manual Metodológico de Investigación o de la encuesta para mejorar la representación política. Considerando que aún se está en los inicios del nuevo periodo de gobierno es posible que estos y otros productos que se han desarrollado sean adoptados por los representantes y sus asesores, en la medida en que puedan reconocer que les serían de utilidad.

4.5 SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

- La Co-Dirección, si bien fue una salida ante la situación crítica del proyecto, no permite avanzar en la orientación de los acuerdos de la Declaración de París. Esta modalidad, por más eficaz y eficiente que sea –como es el caso de lo ocurrido con este proyecto en opinión de la misión de evaluación- no contribuye a la sostenibilidad de los procesos y resultados impulsados por el proyecto.
- En el caso del Congreso peruano, la orientación hacia dicho proceso tampoco se logró cuando el proyecto fue dirigido por la OCI. Entonces, se puede concluir que la fragilidad institucional del Congreso no permite desarrollar un proyecto de cooperación que logre estándares mínimos para la sostenibilidad de las actividades y productos que se desarrollen, particularmente si tiene la característica de ser multianual, con Planes Operativos Anuales que deben ser negociados en los últimos meses de cada año y luego re-negociados a partir de agosto del año en curso, cuando se renueva la Mesa Directiva.



5

LECCIONES DE APRENDIZAJE

- El análisis de la solvencia de una institución política a cuya reforma se pretende contribuir no puede soslayarse en la etapa de aprobación del perfil del proyecto, máxime tratándose de una organización que se autoregula y que carece de controles externos, como es el caso del Congreso peruano.
- Para diseñar intervenciones en ámbitos tan complejos, no basta que el equipo responsable tenga dominio técnico y experiencia en la conducción de procesos participativos de formulación de proyectos, debe tener además un entendimiento cabal de la cultura política del país y de la institución o grupo humano en cuestión.
- En el proceso de diseño de un proyecto de cooperación en ámbitos complejos como el descrito, el diálogo con otros cooperantes y con la banca multilateral (como el BID y el BM, que tenían proyectos con el Congreso), es importante no solo para asegurar la armonización sino porque constituye un espacio propicio para conocer las dificultades que otros proyectos han enfrentado y poder identificar mejor los riesgos y las estrategias de contingencia necesarias.
- Durante el diseño de la intervención, se debe establecer acuerdos sobre condiciones básicas para el desarrollo del proyecto, como por ejemplo, la participación de altas autoridades en la toma de decisiones referidas a los POA o la conformación de instancias de gestión que se reúnan con cierta periodicidad, para adoptar acuerdos y efectuar ajustes oportunos de ser necesario. Sin ello previamente definido, es poco probable conseguir resultados relevantes en un plazo relativamente corto, pues el esfuerzo del proyecto se desviará hacia el logro de estas condiciones básicas, reduciendo las probabilidades de ejecución oportuna de lo previsto.



- Un proyecto de cooperación debe alinearse con las prioridades institucionales pero no debe atribuirse la responsabilidad por resultados tan amplios y genéricos como son el fortalecimiento de las tres funciones del Congreso: legislativa, de representación y de control político. Ello porque el avance hacia la consecución de este tipo de resultados, aún cuando formen parte de los planes estratégicos de la institución, depende de la voluntad política de los actores clave. Mayor es aún el riesgo si la Mesa Directiva cambia anualmente y se carece de un Estatuto Parlamentario que contribuya a reducir la alta rotación de personal en el interior de la institución.
- Ante instituciones del Estado tan complejas como el Congreso, un proyecto diseñado bajo los estándares tradicionales es preferible que se enfoque en una o dos áreas clave a ser apoyadas y que precise claramente que brindará asistencia técnica así como los alcances de la misma.
- Las pasantías pueden generar resultados interesantes si son bien aprovechadas –que es el caso principalmente cuando se enfocan en personal del Servicio Parlamentario más que en los y las congresistas- pero su sostenibilidad se ve afectada por la alta rotación de dicho personal. Además, implican una gestión a nivel micro, puesto que dependen de solicitudes dispersas que son presentadas ante el proyecto de cooperación.
- La lógica de atender la demanda, para audiencias, cursos, pasantías, en una institución de naturaleza política y que muestra debilidades institucionales y de procedimientos en cuanto a la toma de decisiones, como es el Congreso peruano, no es la más eficaz.
- Las audiencias y capacitaciones son actividades cuyos efectos no son medibles y, además, forman parte de las actividades regulares que financia el Congreso con recursos propios, por lo que en este caso el proyecto no logra su propósito de complementar los esfuerzos institucionales. Igualmente, un proyecto que considere este tipo de actividades se coloca en la lógica de atender la demanda.
- Para ofrecer un apoyo efectivo a procesos que buscan generar cambios institucionales se requiere elaborar una estrategia de intervención detallada, que permita acotar la contribución con un sentido preciso y claramente definido y que se oriente efectivamente a complementar las actividades que la institución realiza con sus propios recursos. En el caso del Congreso peruano, durante la segunda etapa del proyecto se ha



validado que la ayuda es más eficaz si se definen productos tangibles (bienes y/o servicios) a ser entregados y que tengan efectos transversales, para las diferentes funciones parlamentarias y las diversas áreas que requieren mejorar sus condiciones actuales de acceso, uso y gestión de la información.

- En instituciones como el Congreso peruano, que no cuentan con planes de mediano y largo plazo ni procedimientos institucionalizados para asegurar la continuidad de acuerdos y procesos de reformas iniciados, la administración de los fondos por parte de la entidad financiera se hace necesaria, aún cuando en el caso evaluado no siempre consiguió imprimir un manejo claro y ordenado de los recursos para la realización de actividades, como se reveló en el informe del 2009 que se presentó en la Reunión de Balance de Medio Término, en lo que respecta al caso de las audiencias públicas.



6

RECOMENDACIONES

- No considerar un nuevo apoyo al Congreso peruano que se base en la modalidad tradicional, es decir, de apoyo a un conjunto de resultados esperados y múltiples actividades para pretender alcanzar dichos resultados, pues se presta a la presión política y plantea una micro gestión basada en la demanda de apoyo para actividades puntuales, en su mayoría de parte de los congresistas.
- No considerar apoyar nuevamente con un proyecto multianual, dada la característica del Congreso peruano que renueva su Mesa Directiva cada año.
- De decidir la AECID comprometerse a ejecutar proyectos multianuales, adecuar los ciclos y procesos decisionales a las reglas de la organización evitando el desfase entre el ciclo presupuestal y el periodo de vigencia de la Mesa Directiva. Debido a que la Mesa Directiva del Congreso cambia cada año, acordar las iniciativas a ser apoyadas cada año, al inicio de cada Mesa Directiva.
- Se recomienda adoptar en vez de la modalidad de proyecto multianual, un fondo cuyo desembolso responda a actividades puntuales, claramente sustentadas y orientadas al logro de objetivos estratégicos, acordadas con funcionariado congresal de alto nivel.
- Respecto al seguimiento administrativo, éste no puede estar dissociado del seguimiento de la ejecución técnica, que de acuerdo a la Declaración de París debe hacerse en base a resultados, más aún cuando se trata de un proyecto de apoyo a una institución política como es el Congreso de la República, proclive a la presión política que plantea “demandas de gasto” a los proyectos.
- No financiar actividades para las cuales el Congreso dispone de recursos (audiencias, cursos) y que, además, de que exponen el gasto previsto en el proyecto a la presión política, si tuvieran efectos, éstos serían de difícil medición.



- En lo que refiere al intercambio de experiencias y pasantías para personal del Servicio Parlamentario, para los cuales el Congreso no cuenta con un presupuesto, si se decide efectuar un apoyo, debe acordarse ex ante criterios muy estrictos para elegir a la población beneficiada, que debería estar asociada a su labor demostrada con respecto al tema objeto de la pasantía, su desempeño profesional y una relativa estabilidad laboral en el Congreso; por ejemplo a partir de un mínimo de años de permanencia en la institución.
- De considerar conveniente apoyar al Congreso peruano, se recomienda contribuir mediante asistencia técnica el desarrollo de productos de utilidad para las principales comisiones y áreas del Servicio Parlamentario. Por ejemplo, la iniciativa que fue presentada por la DIDP para la creación de un Sistema Gerencial que integraría un sistema de información, un sistema de trámite documentario y el inventario de todos los procesos de la Dirección General Parlamentaria, para apoyar la toma de decisiones informada de los parlamentarios y parlamentarias y de la administración del Congreso.
- La suscripción de acuerdos para el desarrollo de iniciativas debe incluir la conformación de un Comité de Gestión, en el que además de la agencia cooperante y la APCI participe un/a representante de alto nivel de la organización, que en caso del Congreso debería ser el/la Oficial Mayor. Al ser una instancia de gestión, y no sólo de seguimiento, posibilitaría tomar decisiones y efectuar ajustes así como evitar inconvenientes como la demora en la toma de decisiones relativas a las actividades o productos a desarrollar, ajustar los procedimientos y evitar los cambios y presiones que devienen de los vaivenes de las prioridades institucionales.
- La valorización de los aportes institucionales debe esclarecerse en el documento del proyecto que se suscriba, principalmente el personal asignado al desarrollo de la iniciativa que se acuerde apoyar.
- Se recomienda convocar a reuniones con expertos/as, agencias cooperantes con sede en el Perú y organismos de la banca multilateral que han apoyado al Congreso, para compartir las reflexiones y aprendizajes derivados de esta intervención, y para buscar juntos nuevas pistas sobre cómo hacer más efectivos y sostenibles los esfuerzos de apoyo a la reforma de instituciones como el Congreso peruano.



ANEXOS

ANEXO 1
MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Criterio: Pertinencia

| Dimensión de análisis | Pregunta de evaluación | Indicadores | Fuentes de verificación |
|---|--|--|---|
| Identificación de los problemas y sus causas | ¿La intervención respondió a las prioridades y necesidades del Congreso? | Satisfacción ciudadana con el Congreso de la República | Encuestas de opinión periodo 2006 - 2011 |
| Coherencia del marco lógico con la realidad, adecuación del proyecto y de su estrategia de intervención a las características políticas e institucionales del Congreso. | ¿Las causas del problema identificadas en el diagnóstico, fueron enfrentadas a través de los resultados alcanzados? ¿Los resultados definidos eran suficientes para lograr el propósito (objetivo general) del proyecto? ¿Las actividades planteadas fueron las requeridas para el cumplimiento de cada uno de los resultados? | Coherencia en el diseño, relación medios fines | Documento del proyecto, árbol de problemas y marco lógico, entrevistas |
| | ¿El diseño del proyecto fue adecuado? ¿Existe coherencia entre el diagnóstico y la estrategia propuesta? ¿Las actividades consideradas en el proyecto se inscribieron en los planes del Congreso?, ¿fueron complementarias a ellos? | Correspondencia entre el proyecto y los planes de fortalecimiento del Congreso | Documentos estratégicos del Congreso, entrevistas |
| | Si el proyecto y sus actividades no correspondieron a planes institucionales ¿cuál fue el nivel de representatividad y autoridad institucional de las instancias en las que se tomaron las decisiones en las distintas fases del ciclo de proyecto?; ¿qué características tuvieron estas instancias? ¿Cuál ha sido el nivel de participación de las autoridades de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario en el diseño del proyecto? | Instancias en las que se tomaron las decisiones, áreas del Congreso que participaron | Documentos de planificación de la Oficina de Cooperación Internacional (OCI), entrevistas |
| | ¿Los logros del proyecto pueden ser considerados una contribución de valor público? ¿El proyecto contribuyó al fortalecimiento de los mecanismos del sistema de rendición de cuentas y de transparencia? | Procesos y mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia funcionando, mejoras efectuadas en los mismos | Portal del Congreso de la República, informes semestrales y anuales del proyecto |



Criterio: Eficacia

| Dimensión de análisis | Pregunta de evaluación | Indicadores | Fuentes de verificación |
|--|---|---|--|
| Valoración del grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos; | <p>¿El proyecto cumplió su propósito?; ¿en qué medida sí y en qué medida no?</p> <p>¿El proyecto logró los resultados que se propuso?</p> | Se examinará el nivel de avance y cumplimiento de los objetivos establecidos en el marco lógico del proyecto | POAs, Informes semestrales y anuales, entrevistas |
| Valoración del proyecto en función de su orientación a resultados, resultados no previstos y procesos en los cuales éstos se produjeron. | <p>¿El Proyecto logró otros resultados no definidos en el diseño original? ¿Cómo se originaron los resultados no previstos?; ¿reemplazaron a otros?</p> <p>¿En qué medida es posible atribuir el logro de los resultados a la intervención del proyecto?; ¿hubo sinergia con otros actores? ¿Ha existido alguna relación entre el proyecto y similares de otras fuentes cooperantes?; si existió ¿en qué medida ello aportó al logro de los resultados?</p> <p>¿El enfoque y estrategias utilizadas fueron adecuadas para el logro de los resultados? (pasantías, capacitación, asistencias técnicas especializadas?</p> <p>¿En qué medida el proyecto ha fortalecido las funciones de legislación, de representación y de control del Congreso de la República? ¿En qué medida los cambios en el diseño y en la asignación de recursos contribuyeron al logro de los resultados?</p> <p>¿Son diferentes los colectivos involucrados en la ejecución respecto a los identificados durante el diseño del proyecto?</p> | <p>Se examinará el nivel de avance y cumplimiento de los resultados establecidos en el marco lógico</p> <p>Instancias y procesos de intercambio y armonización de las inversiones de las entidades de cooperación</p> <p>Resultados de las actividades apoyadas: avances legislativos, mejoras en función de representación, control y en la comunicación / difusión</p> <p>Se examinarán los indicadores establecidos en el marco lógico, los métodos de trabajo y la implantación de procesos y procedimientos</p> <p>Colectivos identificados y colectivos que se involucraron en la ejecución</p> | <p>POAs, Informes semestrales y anuales, otros documentos e informes de consultoría, entrevistas</p> <p>Documentos estratégicos e informes de la OCI sobre los diversos aportes recibidos, entrevistas</p> <p>Documentos formulados: iniciativas, proyectos de ley, informes de acciones emprendidas</p> <p>Informes semestrales y anuales del proyecto, informes de la OCI, informes de modificaciones efectuadas y de ejecución presupuestal, entrevistas y encuesta a usuarios</p> <p>Informes semestrales y anuales, entrevistas</p> |

Criterio: Eficiencia

| Dimensión de análisis | Pregunta de evaluación | Indicadores | Fuentes de verificación |
|---|---|---|--|
| Uso de los recursos del proyecto respecto a los logros alcanzados (enfoque insumo/producto), modificaciones producidas a lo largo de la ejecución | ¿Se han respetado los presupuestos establecidos inicialmente en el documento de proyecto, a nivel general y de cada resultado? Si se produjeron modificaciones ¿cómo se tomaron esas decisiones? ¿Fue eficiente la gestión de los recursos? ¿cuáles fueron las actividades con mayor y cuáles con menor eficiencia? | Relación entre partidas para los resultados y actividades previstos y gasto efectivamente ejecutado. | Informes técnicos y de ejecución presupuestal, entrevistas |
| Estrategia de gestión asumida. | ¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?. Si se modificaron, ¿cómo se tomaron las decisiones? ¿Cuál ha sido el nivel de avance en la ejecución de actividades? ¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados? | Nivel de cumplimiento de actividades y su relación con el cronograma previsto | Informes técnicos, entrevistas |
| | ¿Las instancias y mecanismos establecidos para la gestión del proyecto facilitaron el logro de los resultados? Los cambios en la estructura del proyecto y en la asignación de recursos ¿produjeron modificaciones sustantivas en el perfil y objetivos del proyecto? | Resultados logrados y ejecución presupuestal con el mecanismo de gestión inicial y con el modificado | Informes técnicos y de ejecución presupuestal, entrevistas |
| | Los acuerdos y compromisos originales asumidos por el Congreso en sus diferentes instancias, ¿se mantuvieron durante la ejecución?; ¿se adoptaron nuevos acuerdos?; ¿fueron éstos relevantes? | Acuerdos y procesos internos de coordinación al interior del Congreso de la República | Informes técnicos, entrevistas |
| | ¿El sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades ayudó al logro de los resultados?; ¿en qué medida el Congreso se involucró en estas tareas? ¿El proyecto ha generado información suficiente para su evaluación? | Procedimientos de seguimiento, nivel de participación del Congreso en el seguimiento, fuentes de verificación, usuarios de las mismas | Protocolo de seguimiento, informes de seguimiento, entrevistas |



Criterion: Apropriación

| Dimensión de análisis | Pregunta de evaluación | Indicadores | Fuentes de verificación |
|--|---|--|---|
| Participación de las autoridades y los funcionarios de las diversas áreas del Congreso en el diseño y ejecución del proyecto | ¿El documento de proyecto fue acordado con las áreas del Congreso involucradas en su ejecución? ¿En qué medida las diferentes instancias del Congreso involucrados participaron en la ejecución de las actividades de cada resultado? | Áreas del Congreso que participaron en el diseño del proyecto e instancias que se involucraron en la ejecución, tipo de participación (formulación de iniciativas, coordinación, gestión de actividades, evaluación de actividades, otros) | Documento del proyecto, informes semestrales y anuales, entrevistas |
| | ¿Cómo se tomaron las decisiones sobre los cambios ocurridos en la orientación del proyecto?; ¿qué instancias del Congreso participaron en estas decisiones? | Procesos y procedimientos de toma de decisiones, instancias que participaron en la toma de decisiones | informes semestrales y anuales, entrevistas |
| Institucionalidad alcanzada por el proyecto | ¿Los resultados logrados, son reconocidos como propios por las autoridades políticas y administrativas del Congreso?; ¿por los funcionarios de las diversas áreas involucradas en su ejecución? | Conocimiento del proyecto (ex congresistas, funcionarios, personal administrativo), procesos y procedimientos de de comunicación /difusión | Entrevistas |

Criterion: Sostenibilidad

| Dimensión de análisis | Pregunta de evaluación | Indicadores | Fuentes de verificación |
|---|--|--|--|
| Posibilidades de mantenimiento y fortalecimiento de los resultados del proyecto | ¿Se puede afirmar que los resultados del proyecto se mantendrán una vez concluido éste? | Expectativas de profundización y extensión de los logros alcanzados | Informes semestrales y anuales, documento de planificación de OCI periodo 2011 – 2016, entrevistas |
| Factores que favorecen o dificultan la continuidad. | ¿Se continúan generando los recursos necesarios para el mantenimiento de actividades promovidas desde el proyecto? | Asignación presupuestal del Congreso a pasantías, intercambio de experiencias, capacitación, asistencia técnica especializada, proyectos de cooperación suscritos y en negociación | Presupuesto del Congreso periodo 2011 – 2016, convenios de cooperación suscritos y en negociación Documento de planificación de OCI 2011 – 2016, entrevistas |



ANEXO 2 GUÍAS DE ENTREVISTA

Guía de Entrevista para Gestores del Proyecto

Pertinencia

1. ¿Las actividades consideradas en el proyecto se inscribieron en los planes del Congreso, por ejemplo en su Plan Estratégico y en las agendas priorizadas en cada legislatura? ¿Fueron complementarias a los planes diseñados por el Congreso, si éstos existían?
2. En su opinión ¿La intervención respondió a las prioridades y necesidades del Congreso? Si no ¿a qué cree se debería esto?
3. ¿Cómo se diseñó el proyecto y quiénes participaron? ¿Cómo fue, comparativamente, el nivel de participación de las autoridades de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario en el diseño del proyecto? ¿Qué características tuvo la participación de estas instancias?
4. ¿Las actividades que se identificaron fueron complementarias con otros proyectos de cooperación?

Eficacia

5. En su opinión ¿El proyecto logró los resultados que se propuso? ¿El Proyecto logró otros resultados no definidos en el diseño original? ¿Cómo se originaron los resultados no previstos? ¿Reemplazaron a otros?
6. ¿El proyecto cumplió su propósito?; ¿En qué medida el proyecto ha fortalecido las funciones de legislación, de representación y de control del Congreso de la República?
7. ¿En qué medida los cambios en el diseño y en la asignación de recursos efectuados desde el 2009 contribuyeron al logro de los resultados?



8. ¿El enfoque y estrategias utilizadas (pasantías, capacitación, asistencias técnicas especializadas) fueron adecuadas para el logro de los resultados? ¿Cuáles estrategias fueron más exitosas?
9. ¿Han sido diferentes los colectivos involucrados en la ejecución respecto a los identificados durante el diseño del proyecto?
10. ¿En qué medida es posible atribuir el logro de los resultados a la intervención del proyecto?; ¿hubo sinergia con otros actores? ¿Ha existido alguna relación entre el proyecto y similares de otras fuentes cooperantes?; si existió ¿en qué medida ello aportó al logro de los resultados?
11. ¿Los logros del proyecto pueden ser considerados una contribución de valor público? Por ejemplo, ¿El proyecto ha contribuido al fortalecimiento de los mecanismos del sistema de rendición de cuentas y de transparencia? ¿A la comunicación con los ciudadanos y los electores de cada circunscripción?

Eficiencia

12. En su opinión ¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado el proyecto?
13. El presupuesto y el cronograma han sufrido modificaciones ¿Cómo y quienes tomaron esas decisiones y cuáles fueron los criterios principales?
14. En su opinión, los cambios en la estructura del proyecto y en la asignación de recursos ¿produjeron modificaciones sustantivas en el perfil del proyecto y coadyuvaron al logro de sus objetivos?
15. ¿Cómo se realizó el monitoreo de las actividades? ¿En qué medida el Congreso se involucró en estas tareas? ¿Qué áreas participaron?



Apropiación

16. En relación a los cambios ocurridos en la orientación del proyecto; ¿qué instancias del Congreso participaron en estas decisiones?
17. ¿En qué medida las diferentes instancias del Congreso participaron en la ejecución de las actividades de cada resultado? ¿Cuáles se involucraron más? En su opinión ¿cuáles, cuya participación hubiera sido importante, se involucraron poco y por qué?
18. ¿Los resultados logrados, son reconocidos por las autoridades políticas y administrativas del Congreso y por los funcionarios de las diversas áreas involucradas en su ejecución?

Sostenibilidad

19. ¿Los productos del proyecto, por ejemplo guías y manuales, se emplearán una vez concluido éste? ¿El Congreso ha previsto los recursos necesarios para la réplica de las actividades promovidas desde el proyecto y/o los obtendrá con otros proyectos de la cooperación internacional?

Recomendaciones

20. Pensando en futuras intervenciones en apoyo al Congreso Peruano ¿Qué haría Ud. de manera diferente? ¿Qué mantendría como una buena práctica? ¿Que no haría más?
 - En cuanto a actividades
 - En cuanto a la gestión del proyecto
 - Otras



Guía de Entrevista para Participantes en las actividades del Proyecto

Pertinencia

1. En su opinión ¿El proyecto respondió a las prioridades y necesidades del Congreso?
2. ¿Considera Ud. que las actividades que se han ejecutado fueron complementarias con las desarrolladas por otros proyectos de cooperación?
3. ¿Usted ha participado en otras acciones de capacitación o pasantías ejecutadas por otros proyectos en el mismo período? ¿En cuáles? ¿Comparando estas diversas experiencias: cuáles le fueron de mayor utilidad y a qué se debería esto?
4. En su opinión ¿El enfoque y estrategias utilizadas (pasantías, capacitación, asistencia técnica especializada, herramientas y guías) por el proyecto de AECID fueron adecuadas para contribuir al fortalecimiento del Congreso? ¿En qué medida?

Eficacia

5. ¿Las actividades desarrolladas por el proyecto, en las que ha participado, le fueron de utilidad? ¿En qué aspectos (legislativo, de representatividad y de control)? ¿El proyecto le permitió obtener algunos logros concretos, cuáles en cada aspecto?
6. Los cambios efectuados en el proyecto (desde 2009), ¿se comunicaron oportuna y adecuadamente? En su opinión, los cambios en la estructura del proyecto y en la asignación de recursos ¿produjeron modificaciones sustantivas en el perfil del proyecto y coadyuvaron al logro de sus objetivos?

Sostenibilidad

7. ¿Los productos del proyecto, por ejemplo guías y manuales así como los conocimientos obtenidos, los está utilizando? ¿Cómo? ¿Puede mencionar algunos logros tangibles que le ha permitido el proyecto?



8. ¿Los resultados logrados, por ejemplo los productos como guías, manuales, mejoramiento en las comunicaciones (canal del Congreso, equipos de comunicación) son reconocidos por las autoridades políticas y administrativas del Congreso y por los funcionarios de las diversas áreas involucradas en su ejecución? ¿Cree Ud. que existen en el Congreso condiciones para que sean sostenibles?

Recomendaciones

9. En caso se planteara la oportunidad de un nuevo apoyo de la cooperación internacional para el fortalecimiento del Congreso ¿qué recomendaciones haría usted:
 - En cuanto a actividades prioritarias
 - En cuanto a la gestión del proyecto
 - Otras

