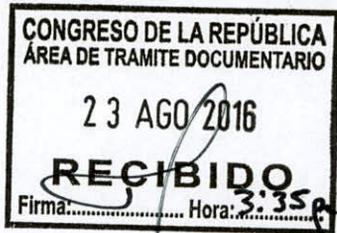


Proyecto de Ley N° 109/2016 - CR



Proyecto de Resolución Legislativa N° _____

El Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio a iniciativa del Congresista Alberto de Belaunde, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República proponen el siguiente proyecto de Resolución Legislativa:

RESOLUCIÓN QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 75 Y 26 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y CREA LA OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (OEC)

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Incorpórese el artículo 75-A al Reglamento del Congreso de la República

Artículo 75-A: La Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC) se encargará de absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso. Estas consultas pueden incluir la elaboración del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley que sean aprobados por el respectivo Grupo Parlamentario.

Asimismo, la OEC deberá emitir opinión sobre los pre dictámenes elaborados en las respectivas comisiones. Los dictámenes que estas elaboren deberán incluir una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del Análisis Costo Beneficio. En ningún caso estas conclusiones puede ser interpretadas de manera distinta a lo que establece el artículo 75° del presente Reglamento.

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

Estructura Orgánica del Congreso

Artículo 26. En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario.

La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo tiene **la Oficina de Estudios Económicos del Congreso** y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso, **ambos** se rigen por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

La Oficina de Estudios Económicos estará conformada por un Comité Ejecutivo integrado por tres profesionales seleccionados por concurso público, un Director Ejecutivo, evaluadores y personal administrativo. El Comité recibirá una dieta por sesión.

El Comité Ejecutivo elaborará el Estatuto de funcionamiento Interno que será aprobado por el mismo Consejo Directivo. Asimismo, se encargará de realizar el concurso público interno para seleccionar al personal que conformará la referida Oficina, y sólo en caso que este no consiguiese cubrir todas las plazas se realizará una convocatoria para concurso externo.

Los miembros de la Oficina de Estudios Económicos mantienen permanencia en su cargo siempre que conserven la idoneidad y probidad que exigen las normas que regulan el servicio parlamentario, decisión que estará a cargo del Comité Ejecutivo.

ALBERTO DE BELAUDE DE CÁRDENAS

Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 31 de Ago del 2016

Según la consulta realizada de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 109 Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La función legislativa comprende el “debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento”¹. Este último regula además los procedimientos parlamentarios e indica los requisitos que cada propuesta de ley debe cumplir.

El Artículo 75 del Reglamento del Congreso y el Artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (DS N° 008-2006-JUS) establecen como requisito de todo proyecto de ley contar con un Análisis de Costo Beneficio (en adelante ACB). Sin embargo, según diversos estudios de diagnóstico, el ACB actual de las iniciativas legislativas es inadecuado, razón que justifica la adopción de medidas para subsanar esta grave omisión.

2.1. Sobre la importancia del Análisis Costo Beneficio que justifica su requerimiento

El Análisis Costo Beneficio de una iniciativa legislativa permite contar con información sobre las ventajas y/o desventajas que implica su aprobación y el impacto económico de su ejecución, y en esa medida aporta razones adicionales y externas a la propia propuesta que deben ser consideradas en el debate parlamentario para una evaluación integral de la misma, a fin de decidir sobre la oportunidad y conveniencia de su aprobación.

En efecto, una propuesta puede tener razones intrínsecas por las cuales conviene o no aprobarla, es decir razones que atañen a esta independientemente de su aplicación o ejecución; sin embargo, también existen razones externas, referidas precisamente al impacto o consecuencias que tendrá su aplicación. Un debate integral debe tomar en consideración ambas razones, caso contrario corre el riesgo de estar sesgado.

2.2. Antecedentes: Propuestas Legislativas para fortalecer el ACB

Según señala Hernández² (2014) las primeras iniciativas legislativas para modificar el artículo 75 del Reglamento del Congreso en lo que se refiere al ACB se presentaron en 1995, con el objetivo de contar con mayor información sobre la “viabilidad económica” del proyecto (Proyecto de Ley 161-1995 del congresista Sandoval Aguirre), y sobre el “impacto económico-social” (Proyecto de Ley 630-1995 de los congresistas Salazar

¹ Artículo 4 del Reglamento del Congreso.

² Hernández de la Cruz, Roberto, 2014, “Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural”, en *Cuadernos Parlamentarios* No. 10, 2do Trimestre. Lima: Congreso de la República, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, pp. 60 yss. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/\\$FILE/58_pdfsam_ccep_10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/$FILE/58_pdfsam_ccep_10.pdf)

Larraín, Chirinos Soto y Rey Rey), sin embargo, no produjeron un cambio significativo en el texto del artículo.

El año 2012 se presentaron dos proyectos de ley con el objetivo de precisar la materia que debe abarcar el Análisis de Costo Beneficio de los Proyectos de Ley y los dictámenes antes de pasar a debate en el pleno.

El 09 de marzo de 2012 el Congresista Galarreta presentó el **Proyecto de Ley No. 879/2011-CR** con la finalidad de subsanar la práctica recurrente de presentar iniciativas legislativas sin un debido ACB, para ello propuso dos modificaciones al Reglamento del Congreso.

Que se modifique el artículo 75 a fin de incluir en su texto una precisión sobre los temas que abarca el ACB, tales como los agentes involucrados o afectados por la medida y los efectos en la economía; y que se modifique, el artículo 70 para que los dictámenes que generen gasto público cuenten necesariamente con una opinión del Ministerio de Economía y Finanzas que indique los costos de implementación de la propuesta y el pliego presupuestal que lo financiará.

El 31 de octubre de 2012 el grupo parlamentario Solidaridad Nacional presentó el **Proyecto de Ley No. 1661/2012-CR**, que asumiendo el informe elaborado por la Comisión Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo - CEMOL, reconoció la deficiencia de los análisis de costo beneficio que presentaban los proyectos de ley, y con la finalidad de subsanar este problema propuso modificar el artículo 75 del Reglamento del Congreso para que en el ACB se identifique los sectores que se benefician y perjudican con la medida.

Sin embargo, ninguna de estas dos iniciativas legislativas fue materia de un dictamen, por lo que el problema de la deficiencia en el ACB de las propuestas legislativas sigue estando vigente, lo que justifica la presente propuesta.

Sin perjuicio de que no haya sido un proyecto de ley ingresado en el Congreso, la presente iniciativa también ha revisado la propuesta de reforma elaborada por la organización Transparencia ya acercada a todos los congresistas, la cual realiza valiosos aportes sobre la materia, varios de los cuales comparte.

2.3. Estudios que demuestran la insuficiencia de los Análisis de Costo Beneficio de las iniciativas legislativas

La investigación realizada por Arias-Schreiber, Jumpa y Valdivieso (2014)³ indica que, entre 2012 y 2013, solo 17 de 178 (1 de cada 10, en promedio) proyectos de ley evaluados contaban con un ACB aceptable.

Este insuficiente análisis de impacto de las normas ha sido, de hecho, una constante en los últimos años. Según Haro (2012)⁴, al revisar 84 proyectos de ley de la Comisión de

³ Arias-Schreiber Barba, Félix; Valdivieso Serrano, Luis y Peña Jumpa, Antonio (2014) "Balance y perspectivas de la aplicación del análisis costo beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú". Lima: Editorial Equis Equis, 311pp.

Trabajo presentados entre agosto 2010 y julio 2011, 63 proyectos presentaban un ACB empleando la expresión “la presente iniciativa no irrogará gasto al Estado...”. Asimismo, Reflexión Democrática⁵ revisó 967 proyectos de ley presentados entre julio 2006 y febrero 2007 y encontró que 9 de cada 10 proyectos tiene un ACB insuficiente.

Asimismo, el análisis de Hernández (2014) de 387 leyes dictaminadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República entre agosto del 2006 y enero del 2011 arrojó que, de 372 proyectos de ley que presentaron el ACB, el 81% de estos contaban con una extensión máxima de solo 14 líneas. Además, el 61% señalaba textualmente que no irroga el gasto público y el 28% no precisaba costo⁶.

Cabe destacar además, que si bien desde marzo del 2005, se cuenta con la Guía N° 006-2005-DCD-DGP/CR, Guía de Orientación del Análisis Costo–Beneficio Legislativo – ACB⁷, elaborada por el Servicio Parlamentario del Congreso de la República, con el fin de ayudar al análisis de las iniciativas legales y contribuir a una adecuada toma de decisiones; según Haro⁸, sólo 3 proyectos de un total de 84 proyectos analizados en legislaturas 2009-2011, aplicaron de manera correcta dicha guía.

En consecuencia, el problema central es que el sistema actual, dado sus incentivos y procesos, evita que se genere un debate profundo sobre la viabilidad, beneficios, calidad y costos de la ley propuesta.

Algunos casos de leyes con ACB insuficiente son los siguientes:

1) La Ley N° 29649, “Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas”, fue publicada en enero del 2011 sobre la base del Proyecto de Ley 1006, presentado el 23 de febrero de 2007. La totalidad de su ACB fue una oración de dos líneas en la que se indica textualmente: “La presente iniciativa legislativa no ocasiona gasto al Estado Peruano, por tratarse de una Ley de carácter declarativo”. Este ACB, pues, obvió una evaluación de los múltiples beneficios para los estudiantes, familias, empresas y sociedad en general del nuevo centro de educación superior, así como los obvios costos asociados.

2) La Ley N° 29596, “Ley que viabiliza la ejecución del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA)”. Esta Ley fue publicada en octubre del 2010 sobre la base de dos Proyectos de Ley: 03114, presentado el 26 de marzo de 2009, y 04295, presentado el 09 de septiembre de 2010. Ninguno contaba con un adecuado ACB. El

⁴ Haro Carranza, Julio (2012) “Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú”. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios - Congreso de la República. Disponible en http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/cuadernos_parlamentarios/01/1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf

⁵ “Reflexión Democrática – Informativo 91”. Disponible en <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo91.pdf>

⁶ Hernández De La Cruz, Roberto, Op. Cit.

⁷ [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/\\$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf)

⁸ Haro Carranza, Julio, Op. Cit

ACB del PL 03114 señala que “la norma propuesta no conlleva costo económico para el Estado. (...) El gran beneficio que encierra la norma, sino el único, es eminentemente social y práctico, pues busca evitar los remates de tierras que se vienen ejecutando contra los agricultores beneficiarios del PREDA, sin que ellos tengan la culpa de las dilaciones y dificultades que muestran las entidades responsables de la aplicación de dicho programa”. El ACB del PL 4295 señala únicamente que “se incluye en esta ley a 28,440 agricultores que son deudores del Estado en los diferentes programas de financiamiento que ha manejado en Ministerio de Agricultura y los Gobiernos Regionales, tales como el ex Fondeagro, Convenio AL 90/12 y 1,191 agricultores que se encontraban morosos a diciembre del año 2007 con las entidades financieras formales”. Este ACB se puede contrastar con las cifras manejadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se estimó que la aplicación de este programa le costaría S/. 448 millones al Estado⁹.

Adicionalmente a lo expresado, corresponde resaltar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concluyó en su más reciente informe sobre la Política Regulatoria en el Perú del año 2016, que en nuestro país no se ha implementado un proceso sistemático de evaluación ex ante de la regulación; por lo que en la práctica la profundidad del análisis costo-beneficio difiere según el tipo de regulación¹⁰. En consecuencia, dicho informe también deja muy en claro la insuficiencia del esquema vigente a partir de la ausencia de este tipo de evaluaciones.

2.4. Sobre la necesidad de una instancia especializada y autónoma de apoyo a la función legislativa en materia económica

La presentación de iniciativas legislativas con estudios de Análisis de Costo Beneficio deficientes no solo incumple lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso, sino, más grave aún, afecta el debate legislativo ya que no le permite contar con las razones económicas que permitan una evaluación integral de la iniciativa.

Para efectos de subsanar esta situación y permitir que los congresistas cumplan con adjuntar a sus iniciativas legislativas el ACB respectivo, pueden considerarse hasta tres alternativas:

- (i) Aprobar una disposición que señale expresamente que los proyectos o dictámenes que no cuenten con un ACB detallado serán devueltos para su subsanación;

⁹ Diario Gestión (2009) “MEF: El perdón de la deuda agraria causaría inestabilidad”. Disponible en <http://gestion.pe/noticia/284012/mef-condonacion-deuda-agraria-generaria-desequilibrio>.

Diario La República (2009) “Condonación de deuda agraria generaría desequilibrio financiero”. Disponible en <http://larepublica.pe/08-05-2009/condonacion-de-deuda-agraria-generaria-desequilibrio-financiero>

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “Aspectos Clave del Estudio de Política Regulatoria en el Perú” – página 15

- (ii) Aprobar que el MEF sea la entidad encargada de emitir una opinión y realizar una cuantificación del costo de implementación de la iniciativa legislativa como requisito indispensable para que la iniciativa pase al pleno.
- (iii) Aprobar la conformación de una oficina especializada dentro del Congreso que se encargue de prestar apoyo en materias económicas a los grupos parlamentarios en la elaboración del ACB de los proyectos de ley y/o dictámenes para que pasen al pleno.

La primera alternativa no tiene en cuenta que el ACB de una propuesta legislativa requiere de un conocimiento especializado que permita evaluar adecuadamente los impactos económicos de su implementación. Lo que resulta relevante, ya que quienes elaboran y proponen una iniciativa legislativa no cuentan, por lo común, con el conocimiento necesario para la elaboración del ACB, ya sea porque la mayoría de los congresistas son abogados¹¹, porque resulta ineficiente exigir que cada congresista tenga un especialista en economía, o porque ello significaría una carga muy difícil de cumplir cuando quien propone la iniciativa es la propia ciudadanía.

Los estudios avocados a este tema ya han adelantado que la formación primordialmente legal de los congresistas no permite un desarrollo adecuado del ACB. Así, Mejía Trujillo¹² indica que “la falta de rigurosidad en la elaboración de los ACB en los proyectos normativos se debe a que su planteamiento en nuestro país se llevó a cabo sin tomar en cuenta a los principales usuarios de dicha herramienta: los abogados. Considerando que el ACB es una herramienta técnica, su aplicación de manera estricta por parte de los abogados genera una serie de problemas en la medida de que su formación jurídica no los prepara para aplicar el ACB” (resaltado agregado).

La especialidad que se requiere para realizar un correcto ACB también es destacado por Ortiz de Zevallos y Guerra García¹³ cuando apuntan que “la aplicación de las técnicas del ACB a los proyectos de normas requiere, pues, de criterios adicionales a los que se plantean tradicionalmente para la evaluación de proyectos de inversión y que lamentablemente no existen muchos textos que ayuden en este proceso de adecuar una metodología tan potente a la evaluación de proyectos de ley o de normas de inferior jerarquía” (resaltado agregado).

De otra parte, si bien la segunda alternativa no presenta el problema de la especialidad, ya que el MEF es un instancia con los recursos necesarios para elaborar el ACB de una

¹¹ Según el Observatorio para la Gobernabilidad -Infogob-, el 26% de los congresistas electos para el período 2011-2016 tenía formación profesional en la carrera de Derecho. Apenas el 5% contaba con estudios superiores en Economía. Si bien no existe información compilada para la distribución profesional de los asesores de despacho, de bancada y de comisión, es probable que los ratios no sean sustancialmente distintos.

¹² Mejía Trujillo, Elliot (2008), “Análisis costo-beneficio de las normas”, Tesis para optar el título profesional de abogado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)

¹³ Ortiz de Zevallos, Gabriel; Guerra García, Gustavo (1998) “Análisis costo-beneficio de las normas”, Primera Edición, Lima. Instituto Apoyo

iniciativa legislativa, no tiene en cuenta que este tipo de estudio debe estar rodeado de la mayor garantía de objetividad o imparcialidad posible.

En efecto, quien propone una iniciativa legislativa tiene un interés directo en su aprobación, lo cual puede influir en el análisis costo beneficio de la misma generando una apreciación subjetiva de este aspecto. Asimismo, si el encargado de realizar el ACB fuese el MEF, ello podría prestarse a cuestionamientos, ya sea porque esta entidad depende del Poder Ejecutivo -que puede encontrarse dirigido por una opción política diferente de quien realiza la propuesta- o porque la política del MEF se considere precisamente contraria a la iniciativa presentada. Precisamente por ello, la opinión del MEF suele ser requerida por el Ejecutivo al recibir la Autógrafa de la Ley, a fin de decidir si ejerce o no su competencia para observarla.

Ello no implica desconocer que en el curso del debate parlamentario cualquier Comisión pueda, de considerarlo conveniente, solicitar la opinión del MEF; ya que en estos casos, las razones expuestas por el Ministerio serán razones adicionales en el debate.

A diferencia de las propuestas anteriores, la constitución de una Oficina de Estudios Económicos dentro de la organización del Congreso, que cuente con régimen claro de selección y permanencia de sus integrantes que trascienda el criterio político, garantiza a la vez la especialidad e imparcialidad que la realización de los Análisis de Costo Beneficio de las iniciativas legislativas requiere.

En lo que se refiere a la experiencia comparada es relevante destacar que este tipo de organismos económicos especializados que realizan una evaluación de las ventajas, desventajas e impactos de la iniciativa legislativa ya son parte de varios parlamentos en la Región. Así, el parlamento de Brasil cuenta con una oficina dedicada a elaborar el ACB de diversas propuestas y el parlamento de Estados Unidos de América cuenta con una Oficina de Presupuesto que analiza los efectos del gasto e ingresos de las propuestas legislativas¹⁴.

2.5. Sobre la Oficina de Estudios Económicos del Congreso: competencia, régimen de selección y permanencia

El objetivo de la presente iniciativa es crear la Oficina de Estudios Económicos del Congreso (OEC). Esta oficina tendrá como principal tarea brindar soporte a los congresistas y sus asesores en materias vinculadas al ámbito económico en general, y en particular en la elaboración del ACB de sus proyectos de ley en el seno de sus grupos parlamentarios.

Así, la OEC se constituye como una instancia especializada dentro del Congreso de la República que ofrece servicios de asesoría económica a los congresistas en el ejercicio

¹⁴ Hernández de la Cruz, Roberto, Op. Cit., p. 84

de sus funciones tanto en comisiones como en el pleno. La OEC está al servicio del Congreso y sus representantes para facilitar su labor y puede, a solicitud de cualquier congresista interesado, elaborar el ACB para la iniciativa legislativa que reúna las firmas suficientes dentro del grupo parlamentario para ser presentada, o revisar el ACB que para ella se haya trabajado previamente.

La OEC se constituye como una instancia adicional en el ciclo legislativo. Así, en caso no haya sido requerido previamente, las iniciativas que se discutan en Comisión deberán pasar a la OEC para que esta elabore un ACB independiente de las mismas. Los resultados del ACB en manera alguna condicionan el paso del proyecto de ley al Pleno del Congreso ni la decisión que se adopte en este, ya que sus conclusiones constituyen un aporte valioso al debate que permite una evaluación integral de las iniciativas, pero que no puede determinar, por sí solo, el rechazo de la iniciativa legislativa.

La estructura de la OEC será la siguiente:

- Comité Ejecutivo: Órgano máximo de decisión. Conformado por tres personas de alto perfil y reconocida trayectoria que se reunirán regularmente para definir los lineamientos principales de la institución.
- Director Ejecutivo: Responsable de la administración y operaciones de la OEC.
- Personal Especializado: Cuerpo de asesores y evaluadores de política especializados en ACB.

Sin embargo, la garantía de independencia de la OEC no sólo está dada por reconocerle un principio de especialidad, sino también tanto por los mecanismos de selección que se utilicen para determinar a sus integrantes como por la estabilidad que se les asegure en el cargo.

Para estos efectos, el proceso de selección de los profesionales que integrarán la OEC se guiará por criterios de meritocracia, que combina tanto conocimientos como experiencia.

Asimismo, se garantiza a los miembros de la OEC permanencia en sus cargos siempre y cuando mantengan la idoneidad y probidad que se requieren para un correcto desempeño, de conformidad con las normas aplicables.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

3.1. Los Beneficios

A. Brindar soporte en materia económica a los congresistas, sus despachos y comisiones
La OEC, al estar constituida por personal especializado en Economía y Evaluación de Impacto, tiene como uno de sus principales beneficios la asesoría directa a los grupos

parlamentarios, quienes contarán con una institución confiable para cualquier consulta de naturaleza económica o de impacto regulatorio que se pueda suscitar.

B. Elevar calidad de propuestas legislativas

La inclusión de un ACB independiente, exhaustivo y objetivo proporcionará información valiosa a los congresistas para llegar a mejores decisiones y tomar un voto más informado gracias a un análisis sobre el posible impacto en cada uno de los actores. Por tanto, esta herramienta mejora la calidad del proceso que se sigue para la aprobación de las normas.

C. Mayor transparencia y facilitación de la rendición de cuentas

Comunica de manera más clara y transparente las consecuencias de la implementación de una norma y con ello los posibles grupos beneficiados o perjudicados económicamente de manera concisa y simple, identificando cuáles son los beneficios esperados si se aprueba la iniciativa. Ello no sólo brinda mayor información a la ciudadanía, sino también le permite realizar un control de la actividad de sus representantes, ya que estará en condiciones de comparar entre el beneficio esperado por la iniciativa y los resultados obtenidos posteriormente.

D. Mejor gestión de tiempos congresales

El apoyo de la OEC permite que los profesionales que integran los despachos congresales cuenten con mayor tiempo para realizar sus funciones principales, y de esa forma priorizar las labores para las que cuentan con mayor especialización. De esta manera, se generan beneficios que se pueden estimar por el ahorro de tiempo y recursos económicos que en principio cada Despacho o Grupo Parlamentario destinaría para cumplir con la elaboración del ACB.

E. Objetividad en análisis de iniciativas legislativas

La implementación de la OEC contribuirá a hacer más objetiva la evaluación de impacto de las normas y poder acceder a un conocimiento detallado y completo de sus costos. Los legítimos intereses del legislador pueden orientar –consciente o inconscientemente– la elaboración del ACB hacia una potencial sobreestimación de los beneficios o subestimación de los costos. Por ello, la autonomía de la OEC garantiza que el análisis se presente libre de apreciaciones subjetivas ya que la Oficina no participa de la elaboración del proyecto.

F. Retroalimentación

La implementación de la OEC tiene un efecto interesante como un proceso de mejora continua de la normativa a presentar. Los legisladores se benefician de un análisis imparcial y objetivo antes de proponer el proyecto, por lo que el ACB le podría permitir hacer mejoras a la norma o, en caso extremo, desistir de su presentación.

G. Fortalecimiento del respaldo a la iniciativas

En la medida en que el proyecto de ley propuesto sea beneficioso y así lo revele el ACB, se puede esperar que diversos actores de influencia apoyen la iniciativa. Un ACB adecuado provisto por la OEC debería facilitar el apoyo de instancias dentro del Congreso –comisiones

y Pleno–, así como de otras instituciones públicas –como el Ministerio de Economía y Finanzas– y privadas –medios de comunicación, sector académico, etc.

H. Continuidad y Comparabilidad

La OEC garantiza que metodologías similares y consistentes se usen para evaluar cada proyecto de ley, a fin de que a futuro cuando concurren iniciativas que regulen la misma materia proponiendo distintas alternativas, estas puedan ser comparables en aspectos económicos. También asegura objetividad en el análisis de costos.

I. Reasignación de personal

Teniendo en cuenta que la propuesta considera que OEC debe ser una entidad dentro de la estructura orgánica del Congreso, resulta pertinente que la selección de sus integrantes se realice mediante una convocatoria interna entre quienes actualmente conforman el servicio parlamentario, de tal manera que ello contribuya con un proceso de racionalización del personal. Sólo en caso que las plazas no puedan ser cubiertas de esta manera, corresponderá realizarla externamente.

J. Cumplimiento de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD

La creación de la OEC le permitiría al Estado Peruano cumplir, en parte, con una de las recomendaciones establecidas por la OECD acercándose de esa forma a las políticas de dicha organización internacional.

3.2. Los Costos

A. Costos Directos de Implementación de la OEC

La OEC tendría gastos directos corrientes y recurrentes compuestos por los sueldos de sus miembros y el equipamiento de la misma. El Comité Ejecutivo de altas personalidades recibirá una dieta por sesión, en tanto que el Director Ejecutivo y los evaluadores tendrán las remuneraciones que corresponden a los funcionarios de servicio.

Los evaluadores senior deberán tener al menos cinco años de experiencia profesional relevante, mientras que los evaluadores junior al menos dos años. Los evaluadores podrán ser ingenieros, economistas, abogados o de carreras afines con probada experiencia en temas de evaluación de proyectos.

La remuneración del Comité Ejecutivo será competitiva respecto a los estándares del mercado laboral y se abonará por Dietas, no superando los S/. 18,000.00 anuales por cada uno de sus tres miembros, representando un gasto anual de S/. 54,000.00, el cual podría variar de acuerdo a los requerimientos que surjan de la implementación de la oficina. El Director Ejecutivo y los Evaluadores Senior percibirán una remuneración que se encuentre dentro del rango correspondiente a los funcionarios del servicio parlamentario de la categoría de profesionales, mientras el evaluador junior y el personal administrativo percibirán una

remuneración que se encuentre dentro del rango correspondiente a los funcionarios del servicio parlamentario de la categoría técnicos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en caso la convocatoria interna sea suficiente para cubrir las plazas de la OEC el único costo que generaría la aprobación de la presente propuesta estaría representado por la remuneración del Comité Ejecutivo y los gastos operativos que demande la oficina.

B. Efecto en la carga burocrática

La creación de una instancia independiente para la elaboración y evaluación de ACB puede tener consecuencias negativas sobre la burocracia del proceso legislativo. Los proyectos de ley que sean materia de pre dictamen por las comisiones deberán pasar necesariamente por la OEC antes de concluir su debate en la Comisión y llegar al Pleno, y si bien se aumenta la calidad y la profundidad del análisis antes de la discusión, es probable que el proceso se alargue en beneficio de la calidad legislativa.

C. Independencia y pérdida de control

Los costos más importantes que se desprenden son aquellos relacionados a la vulnerabilidad de la independencia de la oficina. Solo en la medida en que se pueda garantizar que el Comité Directivo y el Director Ejecutivo están libres de influencias políticas o de otra índole los beneficios de la OEC serán patentes.

3.3. Matriz de ACB

Actor	Beneficio	Costo
Congresistas – Grupos Parlamentarios	Mayor información en debate de ley. Medio por el cual recibir feedback en iniciativas legales. Liberación de tiempo antes destinado al ACB para otras tareas. Mejora en la probabilidad de convertir un proyecto con buen ACB en ley.	Pérdida de exclusividad en la elaboración del ACB del proyecto.
Comisiones congresales	Mejor información para emitir dictámenes en caso la iniciativa legislativa haya recurrido a la OEC	Mayor tiempo para el paso de un dictamen aprobado en la Comisión al pleno
Asesores de despacho congresal	Menos horas de trabajo dedicadas al ACB. Menos recursos gastados por cada Despacho o Grupo Parlamentario en asesores especializados.	Potencial pérdida de influencia.
Ciudadanía y sociedad	Leyes de mayor calidad serán aprobadas gracias a mejor información.	

Congreso	Mejora en la institucionalidad del Congreso. Permite una racionalización del personal del servicio parlamentario Amplia los niveles de transparencia de la función legislativa y facilita una rendición de cuentas	Posible aumento del gasto operativo y administrativo.
----------	--	---

Por tanto, como resultado de esta evaluación tenemos que la OEC se justifica en tanto sigue los principios que se refieren en el siguiente punto.

2.4. Los principios de regulación de la OEC

- a. Necesidad: Las estadísticas revelan que, en ausencia de una entidad especializada, la calidad de los ACB de proyectos de ley es significativamente limitada. A pesar de la obligación incluida en el artículo 75° del Reglamento del Congreso, al no existir parámetros claros sobre el modo de llevar a cabo un ACB y su profundidad, ni personal especializado en este proceso, la implementación de la OEC se hace necesaria.
- b. Proporcionalidad: Los costos generados a la sociedad y al Congreso por la ausencia de un debate serio respecto al ACB de los proyectos de ley presentados exceden los potenciales costos de la OEC.
- c. Efectividad: El objetivo de la norma es claro: asegurar que los proyectos de ley a debatirse en instancias parlamentarias cuenten con un ACB de calidad adecuada. En la medida en que parte del proceso legislativo involucre necesariamente la participación de la OEC, y que esta cuente con los recursos para llevar a cabo satisfactoriamente su labor, la efectividad debería estar garantizada.
- d. Transparencia: La implementación de un proceso adicional de revisión legislativa, cuyos procesos y resultados serán de naturaleza pública, mejoran la transparencia de la acción parlamentaria. La OEC facilitará el involucramiento de la población con los objetivos de las iniciativas legislativas y su impacto esperado en la sociedad. Se fortalece de este modo la rendición de cuentas del Congreso y la consulta activa con actores potencialmente involucrados.
- e. Consistencia: La creación de la OEC se alinea con el espíritu del actual Reglamento del Congreso y el Manual de Técnica Legislativa de la Oficialía Mayor de la Dirección General Parlamentaria.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las modificaciones legislativas sustentadas en la presente iniciativa legislativa sólo afectan al Reglamento del Congreso en los artículos específicamente señalados, ya

que propone una instancia que, si bien corresponde a la estructura orgánica del Congreso, no conforma el servicio parlamentario, sino que tiene un régimen de organización especial.

Lima, 18 de agosto de 2016