

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Tesis

**Pedidos de información congresal a la Sunass y
generación de valor público en el periodo 2020-2022**

Israel Isaac Sanchez Ruiz

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2023

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD
DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : Mg. JAIME SOBRADOS TAPIA
Director Académico de la Escuela de Posgrado
DE : MIGUEL E. ANTEZANA CORRIERI
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : 14 de julio de 2023

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado **“Pedidos de Información Congresal a la Sunass y Generación de Valor Público en el Periodo 2020-2022”**, perteneciente a **Bach. Sánchez Ruiz, Israel Isaac**, de la **MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**; se procedió con la carga del documento a la plataforma “Turnitin” y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **CERO POR CIENTO (0 %)** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores
(Nº de palabras excluidas: <3%) SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Mg. Miguel E. Antezana Corrieri
DNI. N° 06324884

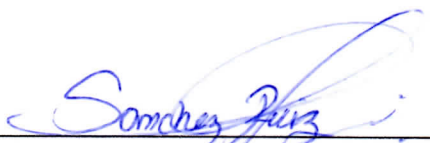
DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, SANCHEZ RUIZ ISRAEL ISAAC, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 42188824, egresado de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

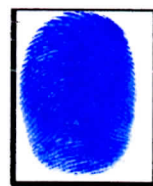
1. La Tesis titulada "PEDIDOS DE INFORMACIÓN CONGRESAL A LA SUNASS Y GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN EL PERIODO 2020-2022", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 31 de Marzo de 2023.



SANCHEZ RUIZ ISRAEL ISAAC
DNI N° 42188824



Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Angostura KM 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendiola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

PEDIDOS DE INFORMACIÓN CONGRESAL A LA SUNASS Y GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN EL PERIODO 2020-2022

INFORME DE ORIGINALIDAD

0%

INDICE DE SIMILITUD

0%

FUENTES DE INTERNET

0%

PUBLICACIONES

0%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 3%

Excluir bibliografía

Apagado

Asesor

Mg. Miguel Antezana Corrieri

Dedicatoria

A Dios, a mi mamá Gladis, mi padre Isaac y mis hermanos, en especial a Daniel.

A mi esposa y compañera de vida Katia, así como mis hijos Jesús y Lorenzo por su apoyo incondicional en las diferentes etapas de esta investigación.

Agradecimiento

Agradezco al asesor de tesis por su paciencia y acompañamiento, así como docentes y compañeros de la Universidad Continental.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento.....	iv
Índice.....	v
Índice de Tablas	viii
Índice de Figuras	x
Resumen	xii
Abstract	xiii
Introducción	xiv
Capítulo I Planteamiento del Estudio	18
1.1. Planteamiento y formulación del problema.....	18
1.1.1 Planteamiento del problema	18
1.1.2 1.1.2 Formulación del problema	23
A. Pregunta de investigación	23
B. Preguntas Específicas	23
1.1.3 Objetivos de investigación	24
A. Objetivo General.....	24
B. Objetivos Específicos	24
1.2. Justificación e importancia del estudio	24
1.3. Limitaciones de la presente investigación	26
Capítulo II Marco Teórico.....	27
2.1. Antecedentes de la investigación	27
2.2. Bases teóricas	35
2.3. Definición de términos básicos	76
Capítulo III Hipótesis y Variables	79
3.1. Hipótesis.....	79
3.1.1. Hipótesis general	79
3.1.2. Hipótesis específicas	79
3.2. Operacionalización de variables.....	79
3.2.1. Variables independientes.....	79
3.2.2. Variable dependiente	79
Capítulo IV Metodología del estudio	81
4.1. Método y tipo de la investigación.....	81

4.2. Diseño de la investigación	82
4.3. Población y muestra	82
4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	83
4.5. Técnicas de análisis de datos	85
4.6. Análisis documental.....	85
Capítulo V Resultados	87
5.1. Hallazgos de la revisión documental	87
5.1.1. Órganos del Congreso de la República	88
5.1.2. Bloque I: Temas de los pedidos de información en el marco de las funciones de control político y legislativa.....	93
5.1.3. Bloque II: Temas de los pedidos de información en el marco de la función representativa	102
5.2. Hallazgos de las entrevistas.....	110
5.2.1. Nivel general.....	111
A. Procedimiento de los pedidos de información congresal	111
B. Uso respuestas recibidas entidades públicas.....	113
C. Funcionamiento de los despachos congresales en la gestión de los pedidos de información.....	114
D. Resultados obtenidos a partir de la información solicitada a las instituciones públicas	117
E. Enfoque de gestión para resultados	118
F. Pedido de información como instrumento de gestión pública	119
G. Informar los resultados a la ciudadanía.....	120
H. Utilidad PI en el ejercicio de las funciones parlamentarias	122
5.2.2. Nivel específico:.....	123
A. Utilidad de las respuestas de la Sunass.....	123
B. Motivación de los órganos parlamentarios para solicitar información a la Sunass	125
C. Acciones tomadas a partir de la información de la Sunass	127

D. Resultados obtenidos a partir de la información solicitada a la Sunass	129
5.3. Cadena de valor de los pedidos de información congresal	130
Conclusiones	144
Recomendaciones	151
Referencias Bibliográficas	153
Anexos	162
Anexo 1: Guía de Preguntas Semiestructurada.....	162

Índice de Tablas

Tabla 1	Características de un parlamento democrático	43
Tabla 2	Actividades relacionadas con la función de representación	49
Tabla 3	Obligaciones esenciales entre la supervisión y la rendición de cuentas .	52
Tabla 4	Instrumentos parlamentarios para el control político	53
Tabla 5	Instrumentos de control parlamentario peruano	57
Tabla 6	Modelo de cadena de valor de los pedidos de información congresal....	75
Tabla 7	Indicadores de las variables independientes	80
Tabla 8	Indicadores de la variable dependiente.....	80
Tabla 9	Pedidos de información excluidos 2020-2022.....	86
Tabla 10	Pedidos de información considerados: bloque I y II	87
Tabla 11	N° de Pedidos de información que enviaron los órganos del parlamento a la Sunass 2020-2022.....	88
Tabla 12	Comisiones Ordinarias 2020-2022.....	88
Tabla 13	Despachos congresales 2020-2022.....	91
Tabla 14	Tipos de temas de los pedidos de información: 2020-2021	94
Tabla 15	Tipos de temas de los pedidos de información: 2021-2022	98
Tabla 16	N°de temas que los órganos congresales solicitaron información a la Sunass 2020-2022.....	101
Tabla 17	Traslado de pedido ciudadano de la Comisión Ordinaria Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos 2020-2021	103
Tabla 18	Traslado de pedido ciudadano de la Comisión Ordinaria Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos 2021-2022	106
Tabla 19	N° de traslado de pedidos ciudadanos desde los Despachos Congresales 2021-2022	109
Tabla 20	Cadena de valor de los pedidos de información congresal período 2020- 2021	132
Tabla 21	Cadena de valor de los pedidos de información congresal período 2021- 2022	135

Tabla 22 N° de acciones que adoptaron los órganos parlamentarios a partir de la información que fue solicitada a la Sunass 2020-2022.....141

Tabla 23 Pedidos de información que generaron resultados.....143

Índice de Figuras

Figura 1. Cadena de valor público.....	21
Figura 2. Cadena de valor público de los pedidos de información congresal	22
Figura 3. Organización parlamentaria	59
Figura 4. Enfoques de gestión pública.....	68
Figura 5. Diferencias entre la gestión funcional y gestión por procesos orientada a resultados.....	68
Figura 6. Diagrama de flujo de análisis documental	86
Figura 7. Pedidos de información a la Sunass que produjeron acciones posteriores	140
Figura 8. N° Pedidos de congresales que generaron valor público.....	142

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal determinar si los pedidos de información formulados por los congresistas peruanos a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) han generaron valor público. Entendiéndose valor público al resultado producido por las acciones de las autoridades públicas para aumentar el bienestar de la ciudadanía. Es preciso mencionar que los pedidos de información son instrumentos procesales parlamentarios destinados a solicitar información para el esclarecimiento de hechos u obtención de elementos de juicio para la toma de decisiones. Así mismo, mediante los pedidos se pueden plantear sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Los congresistas de la república son funcionarios del Estado elegidos por la ciudadanía, para un cargo de dirección del país a tiempo completo no sujeto ni a mandato imperativo (es decir, nadie puede decirle qué expresar ni cómo votar), ni a interpelación (es decir, no se le puede reclamar jurídicamente mediante un juicio por el sentido de sus decisiones). Por su parte, la Sunass es un organismo regulador público creado en 1992 que supervisa servicios de saneamiento como el agua potable, tratamiento de aguas residuales y eliminación de excretas. También es uno de los reguladores económicos de servicios públicos en el Perú.

Esta investigación utiliza como marco de análisis un modelo de cadena de valor de los pedidos de información desarrollado en base al enfoque de gestión para resultados. Metodológicamente, este es un estudio cualitativo consistente en: 1) un análisis documental de 131 solicitudes en 2 períodos parlamentarios: 2020-2021 (desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 13 de julio de 2021, un total de 79 pedidos)

y 2021-2022 (desde el 18 de agosto de 2021 hasta el 6 de mayo de 2022: 52 pedidos) y 2) entrevistas a profundidad semiestructuradas a 16 personas que tienen experiencia en el manejo de estos pedidos. Los resultados de la investigación revelan que no todas las acciones que adoptaron los congresistas a partir de la información que solicitaron a la Sunass produjeron resultados que beneficien a los usuarios de los servicios de saneamiento.

Palabras Clave: Congreso de la República del Perú, pedido de información, Sunass, Valor público.

Abstract

The main objective of this research is to determine whether the information requests made by Peruvian congressmen to the National Superintendence of Sanitation Services (Sunass) have generated public value. Public value is understood as the result produced by the actions of public authorities to increase the well-being of citizens. It should be noted that information requests are parliamentary procedural instruments intended to request information for the clarification of facts or the collection of evidence for decision-making. Through these requests, suggestions can also be made about the provision of public services.

Congressmen in Peru are state officials elected by citizens for a full-time leadership position in the country, not subject to imperative mandate (i.e., no one can tell them what to express or how to vote) or impeachment (i.e., they cannot be legally sued for the sense of their decisions). The Sunass is a public regulatory body created in 1992 that supervises sanitation services such as drinking water, wastewater treatment, and sanitary disposal of excreta. It is also one of the economic regulators of public services in Peru.

This research uses a value chain model of information requests developed based on the results-oriented management approach as its analytical framework. Methodologically, it is a qualitative study consisting of: 1) a documentary analysis of 131 requests in 2 parliamentary periods: 2020-2021 (from March 27, 2020, to July 13, 2021, a total of 79 requests) and 2021-2022 (from August 18, 2021, to May 6, 2022: 52 requests) and 2) semi-structured in-depth interviews with 16 people experienced in handling these requests. The research results reveal that not all the actions taken by congressmen based on the information they requested from Sunass produced results that benefit users of sanitation services.

Keywords: Congress of the Republic of Peru, information request, Sunass, public value.

Introducción

El pedido de información es un insumo relevante en el mundo parlamentario y está disponible tanto en los parlamentos europeos y latinoamericanos. En el caso peruano, la solicitud de información congresal a los órganos estatales se rige por los artículos 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 87, 69, 64, 32 y 22 del Reglamento del Congreso de la República. En este marco, los congresistas tienen la potestad de pedir informes que estimen necesarios a las instituciones públicas, con la finalidad de lograr el esclarecimiento de hechos u obtener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

Es preciso decir que el cambio de la estructura del Congreso peruano de un parlamento bicameral (Senado y Cámara de Diputados) a uno unicameral en la década de los noventa se facultó a los congresistas solicitar información de forma individual a los organismos públicos. Esta modificación tuvo como efecto que se remitan un alto número de pedidos de información a las entidades del sector público y, en consecuencia, un mayor número de pedidos no atendidos por estas últimas (Chirinos,2020; Robinson,2015).

En la práctica, los congresistas tienden a excederse en la cantidad de solicitudes de información que presentan (Delgado, 2012). Esta desproporción genera una sobrecarga administrativa en las entidades públicas (Landa, 2004). Esto genera serios cuestionamientos sobre la utilidad de los pedidos información congresal como instrumento parlamentario y de su impacto en la gestión pública, para beneficiar a la población.

Según el paradigma de la nueva gobernanza pública, en el cual la ciudadanía asume un papel más activo en la solución de problemas públicos y en la creación conjunta de políticas públicas, la gestión del Estado debe enfocarse en la generación de valor público mediante intervenciones que aborden los problemas

públicos de forma útil y efectiva para la ciudadanía (Bryson, 2014, PNUD,2015). En esa dirección, el accionar de la institución parlamentaria, también debe alinearse con este paradigma, de este modo, los pedidos de información corresponden orientarse a beneficiar a la ciudadanía, atendiendo sus necesidades de las personas de forma eficiente y oportuna.

El propósito de este estudio es analizar si los pedidos de información congresal han generado valor público. A pesar de la importancia de este tema, la evaluación de los pedidos congresales ha sido desatendido por los expertos en asuntos parlamentarios y de la gestión pública tanto en el ámbito académico nacional como en la administración pública. A la fecha, no existen estudios empíricos que evidencien qué hacen los parlamentarios con la información que solicitan a las entidades públicas, qué acciones toman o qué resultados han alcanzado en base a esas medidas.

Desde una perspectiva de gestión para resultados se formuló una cadena de valor de los pedidos de información. Esta consistió en la siguiente secuencia lógica: (1) los órganos parlamentarios piden información a las entidades estatales, (2) éstas están obligadas a dar respuesta a la solicitud, (3) los órganos parlamentarios toman acciones a partir de la información que remitieron las instituciones públicas, y (4) los órganos parlamentarios producen resultados en beneficio de la ciudadanía.

Para esta investigación se utilizó como estudio de caso los pedidos que formularon los congresistas a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) en el periodo de marzo de 2020 hasta mayo de 2022. Cabe señalar que la Sunass es el regulador económico de Perú para los servicios de saneamiento que incluyen el agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y la eliminación sanitaria de las excretas. Creado en 1992, es uno de los cuatro reguladores económicos del sector en Perú” (OCDE,2022, p.15).

En cuanto al Parlamento Peruano, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El

Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley (p.58).

El Congreso de la República es el órgano representativo de la nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado (artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República, p.5).

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política del Perú: todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación. El presidente de la república tiene la más alta jerarquía en el servicio a la nación y, en ese orden los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, etc. En esa línea de jerarquía, “el congresista es un funcionario del Estado elegido para un cargo de dirección del país en el que debe trabajar a tiempo completo, no sujeto ni a mandato imperativo [nadie puede decirle qué expresar y cómo votar] ni a interpelación [no se le puede reclamar jurídicamente mediante un juicio por el sentido de sus decisiones]” (Rubio,2022, p.20).

Para el análisis se consideró las solicitudes presentadas por los órganos congresales (es decir, despachos congresales, las comisiones ordinarias y los grupos de trabajo en el interior de las comisiones), las respuestas de la Sunass, y las acciones adoptadas por los órganos parlamentarios y los resultados de estas.

Por consiguiente, la pregunta de investigación de la presente tesis es la siguiente: ¿los pedidos de información congresal formulados por los órganos parlamentarios a la Sunass han generado valor público?

Asimismo, se entiende por creación de valor público al resultado producido por las acciones de las autoridades públicas para aumentar el bienestar de la ciudadanía.

Para esta investigación se aplicó un diseño de investigación cualitativo. Se realizó un análisis documental, así como entrevistas a profundidad semiestructuradas a

16 personas (4 exoficiales mayores, 3 secretarios de comisiones ordinarios, 8 despachos congresales y ex asesores de despacho congresal, y 1 asesor de Grupos de Trabajo dentro de la comisión ordinario), quiénes cuentan con conocimiento, experiencia en la elaboración y atención de los pedidos congresales.

Esta investigación se divide en cinco capítulos: el primero el planteamiento del problema, la segundo el marco teórico, la tercera hipótesis y variables, cuarto metodología del estudio, y quinto resultados, así como conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1. Planteamiento y formulación del problema

1.1.1 Planteamiento del problema

El pedido de información es un insumo relevante en el mundo parlamentario y está disponible tanto en los parlamentos europeos y latinoamericanos. En el caso peruano, la solicitud de información congresal a los órganos estatales se rige por los artículos 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 87, 69, 64, 32 y 22 del Reglamento del Congreso de la República. En este marco, los congresistas tienen la potestad de pedir informes que estimen necesarios a las instituciones públicas, con la finalidad de lograr el esclarecimiento de hechos u obtener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

Es preciso decir que el cambio de la estructura del Congreso peruano de un parlamento bicameral [Senado y Cámara de Diputados] a uno unicameral en la década de los noventa se facultó a los congresistas solicitar información de forma individual a los organismos públicos. Esta modificación tuvo como efecto que se remitan un alto número de pedidos de información a las entidades del sector público y, en consecuencia, un mayor número de pedidos no atendidos por estas últimas (Chirinos,2020; Robinson,2015).

En la práctica, los congresistas tienden a excederse en la cantidad de solicitudes de información que presentan (Delgado, 2012). Esta desproporción genera una sobrecarga administrativa en las entidades públicas (Landa, 2004). Esto genera serios cuestionamientos sobre la utilidad de los pedidos información congresal como instrumento

parlamentario y de su impacto en la gestión pública, para beneficiar a la población.

En cuanto a la atención de los pedidos de información formulados por los congresistas, los estudios previos nacionales afirman que las entidades públicas peruanas incumplen en atender los pedidos. En ese sentido, para esta investigación se seleccionó una organización pública que sí contestó todas las solicitudes que les fueron remitidas. El organismo público identificado fue la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) para conocer en detalle qué hacen los congresistas con la información que les fue solicitada.

A pesar de la importancia de este tema, la evaluación de los pedidos congresales ha sido desatendido por los expertos en asuntos parlamentarios y en gestión pública tanto dentro del ámbito académico nacional como internacional. “Resulta llamativo que, a pesar de su uso intensivo, el pedido de información no ha sido casi estudiado por los expertos en el estudio del poder legislativo y las relaciones entre poderes del Estado” (De Negri, 2018, p.8). Por ende, existe un enorme vacío en este campo. Efectivamente, a la fecha, no existen estudios empíricos que evidencien qué realizaron los parlamentarios con la información que solicitaron a las entidades públicas.

Es relevante señalar que la Sunass es el regulador económico del Perú para los servicios de saneamiento que incluyen el agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y la eliminación sanitaria de las excretas. Creado en 1992, es uno de los cuatro reguladores económicos del sector en Perú” (OCDE,2022, p.15).

Sunass como organismo regulador de los servicios de saneamiento está adscrito a la PCM y, de acuerdo con “la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los

Servicios de Saneamiento, la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, su Reglamento y las normas complementarias” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2022, p.38).

Ejerce, en el marco de sus competencias, las funciones normativas regladora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora, de solución de controversias y reclamos. En su calidad de organismo regulador de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad. Por ello, el control de los procesos realizados por los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, para la potabilización del agua, recolección de aguas residuales y su tratamiento son fiscalizados por la Sunass, de acuerdo con los plazos, parámetros, entre otros criterios que el regulador determina (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2022, p.38).

Respecto al Parlamento Peruano, el artículo 90 de la Constitución Política del Perú establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley (p.58).

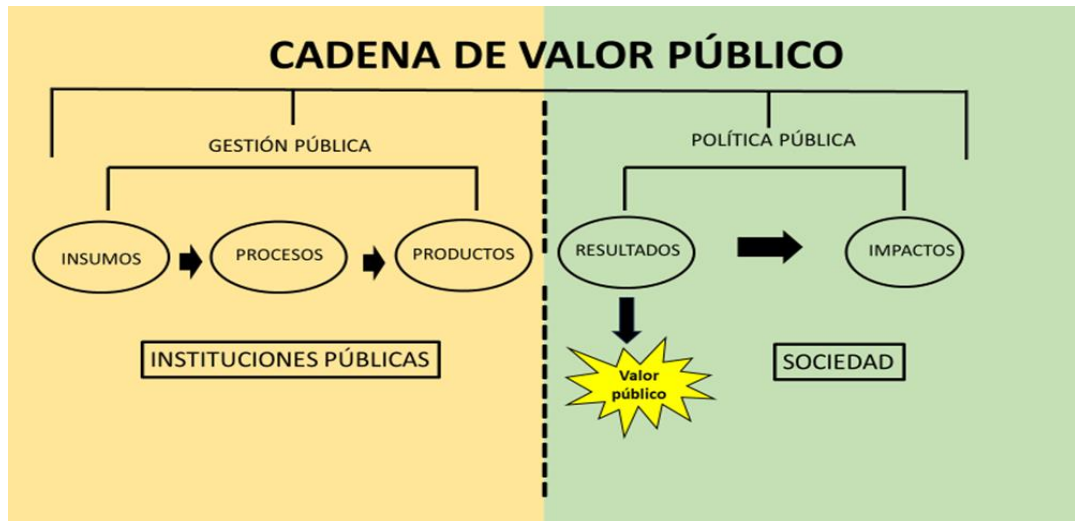
El Congreso de la República es el órgano representativo de la nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado (artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República, p.5).

En cuanto a la cadena de valor público “es un modelo teórico que permite describir cómo las intervenciones públicas buscan transformar la sociedad a través una combinación y secuencia causal

de variables (insumos, procesos, productos, resultados e impactos)” (Ceplan, 2016, p.9).

Figura 1

Cadena de valor público



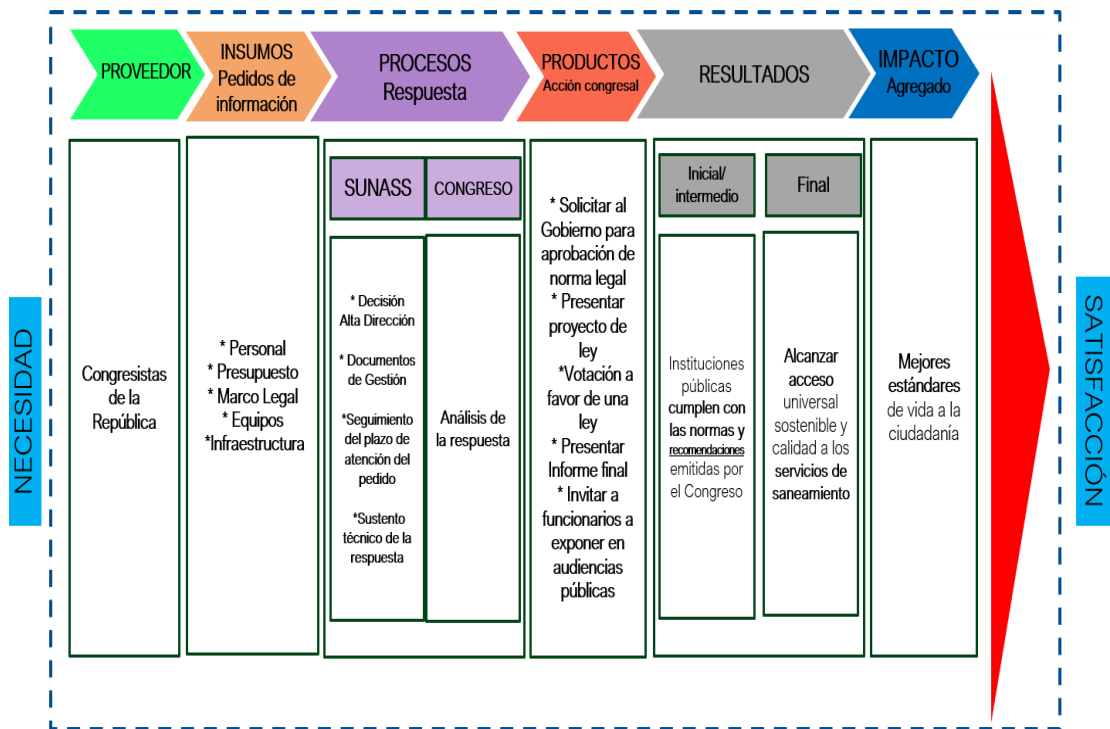
Fuente. Ceplan (2016).

La cadena de valor público “su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de lo que es. En tal sentido, ayuda a entender y, a descubrir las políticas y el accionar del sector público, que a determinar su deber ser” (Sotelo,2012, p.3).

Para el presente estudio se utilizó este modelo descriptivo adaptándolo a los pedidos de información del Congreso de la República.

Figura 2

Cadena de valor público de los pedidos de información parlamentaria



Fuente. Elaboración propia

Dicha adaptación consistió en la siguiente secuencia lógica:

- (1) Identificamos como proveedores a los congresistas.
- (2) Como insumos a los recursos que se han necesitado para formular un pedido de información (ya sea personal, presupuesto, marco legal, equipos e infraestructura).
- (3) El proceso entendemos a la respuesta al pedido, es decir, las actividades para transformar los insumos en un producto. Lo dividimos en dos: por un lado, la Sunass el proceso de elaboración del sustento técnico de la respuesta para el Congreso. Por otro lado, el Congreso en la actividad de analizar la respuesta de la Sunass.
- (4) Nos referimos como producto a la acción congresal, vale decir, las medidas efectuadas por los órganos parlamentarios a partir de la información proporcionada por la Sunass, se utilizó esa información para: fundamentar técnicamente la solicitud al Gobierno para la aprobación de una norma legal, presentar un

proyecto de ley, sustentar en el debate en el Pleno para la votación de una ley, publicar un informe final en el marco de la función de control político.

- (5) El caso de resultados. Lo dividimos en dos: Por un lado, resultados iniciales e intermedio, el cumplimiento de las normas legales por parte de las entidades públicas, así como, la implementación de las recomendaciones emitidas por los órganos parlamentarios. Y por otro lado, los resultados finales, en este diseño de la cadena, nos referimos al alcanzar el acceso a los servicios de saneamiento, de manera universal, sostenible y de calidad.
- (6) El impacto, a nivel agregado, es la consecuencia de diversos resultados finales. En esta cadena sería: mejorar los estándares de vida de las personas.

Ahora bien, las entidades públicas están obligadas constitucionalmente a responder las solicitudes formuladas por los congresistas de la república, no todas han cumplido con atenderlas (Chirinos,2020; Robinson,2015;Delgado,2012), ese hecho motivó a escoger una institución pública como la Sunass que sí cumplió con atender todos los oficios que le fueron remitidos, con la finalidad de conocer cuál fue el uso que le dieron los órganos parlamentarios a la información que le fueron solicitadas a la Sunass, es decir, qué utilidad le dieron, cuál fue el destino de la información que recibieron tanto de los despachos congresales como las comisiones ordinarias. Por lo tanto, nuestra preocupación se centra si los pedidos de información congresal han generado resultados, si las acciones congresales como productos han creado o no valor público.

1.1.2 1.1.2 Formulación del problema

A. Pregunta de investigación

¿Los pedidos de información formulados por los órganos parlamentarios a la Sunass han generado valor público?

B. Preguntas Específicas

- ¿Cuáles fueron los órganos parlamentarios que solicitaron informes a la Sunass?
- ¿Cuáles fueron los temas que los órganos congresales solicitaron información a la Sunass?
- ¿Cuáles fueron las acciones que adoptaron los órganos parlamentarios a partir de la información que fue solicitada a la Sunass?

1.1.3 Objetivos de investigación

A. Objetivo General

Determinar si los pedidos de información formulados por los órganos parlamentarios a la Sunass han generado valor público.

B. Objetivos Específicos

- Determinar cuáles fueron los órganos parlamentarios que solicitaron informes a la Sunass.
- Determinar cuáles fueron los temas sobre los cuales los órganos congresales solicitaron información a la Sunass.
- Determinar qué acciones adoptaron los órganos parlamentarios a partir de la información que fue solicitada a la Sunass.

1.2. Justificación e importancia del estudio

Dado que el impacto de los pedidos de información como instrumento de control parlamentario aún no ha sido analizado por los expertos en asuntos parlamentarios y de la gestión pública, siendo un mecanismo frecuentemente utilizado por los congresistas peruanos.

La finalidad de esta tesis es contribuir al conocimiento acumulado sobre los pedidos de información congresal, desde el enfoque de la gestión para resultados en la gestión pública.

A la fecha, no se han realizado estudios empíricos de qué hacen los congresistas con la información que solicitan a las entidades públicas, qué acciones adoptan, y qué resultados alcanzan con estas medidas que benefician directamente a la ciudadanía.

Así, la importancia de esta investigación se justifica en las siguientes dimensiones:

En el plano metodológico, la novedad radica en que se utilizó un diseño de investigación cualitativa: primero, se realizó un análisis documental de 131 solicitudes, en 2 períodos parlamentarios: 2020-2021 (desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 13 de julio de 2021, un total de 79 pedidos) y 2021-2022 (desde el 18 de agosto de 2021 hasta el 6 de mayo de 2022: 52 pedidos). Segundo, se efectuaron entrevistas a profundidad semiestructuradas a 16 personas, que tienen conocimiento y experiencia en el manejo de estos pedidos.

En el plano teórico, desde el enfoque de la gestión para resultados se formuló un modelo de cadena de valor de los pedidos de información, la cual consiste en la siguiente secuencia lógica: (1) los órganos parlamentarios piden información a las entidades estatales, (2) éstas están obligadas a dar respuesta a la solicitud, (3) los órganos parlamentarios toman acciones a partir de la información que remitieron las instituciones públicas, y (4) los órganos parlamentarios producen resultados en beneficio de la ciudadanía.

En este contexto, el presente trabajo de tesis utilizó como estudio de caso los pedidos información que formularon los congresistas a la Sunass en el periodo de marzo de 2020 hasta mayo de 2022, con el objetivo determinar si estos pedidos lograron generar valor público, pues, estas deben orientarse a beneficiar a los usuarios de los servicios de saneamiento, satisfaciendo sus necesidades de manera eficiente y eficaz.

En tal sentido, entendemos por creación de valor público al resultado producido por las acciones de las autoridades públicas para aumentar el bienestar de la ciudadanía.

1.3. Limitaciones de la presente investigación

- El Congreso de la república carece de un registro que contabilice el número real de pedidos iniciales de información que enviaron los congresistas a las entidades públicas.
- Ausencia de literatura especializada que analice la relación entre los pedidos de información congresal y la creación de valor en el sector público.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes de la investigación

Antecedentes internacionales

Van Rensburg et al. (2020) realizaron una investigación denominada “Recopilación de evidencia sobre el uso de herramientas de supervisión parlamentaria: un estudio de caso en Sudáfrica”, con el objetivo principal de recopilar evidencia en relación con el uso de instrumentos de supervisión reconocidas internacionalmente en dos Comités de Defensa del Parlamento Sudafricano entre 1994 y 2014, el período permitió una revisión de 20 años de la supervisión de la defensa, que abarcó cuatro mandatos parlamentarios completos.

Los métodos de recopilación de datos utilizados cumplieron con los requisitos de un estudio de caso y se ajusta al paradigma de la investigación cualitativa. Se recopiló evidencia sobre cinco herramientas de supervisión: debates parlamentarios, preguntas parlamentarias, investigaciones especiales de defensa, visitas de supervisión y viajes de estudio, y el uso de auditorías externas.

La evidencia reveló que estos instrumentos se usaron con diferentes niveles de éxito. Las opiniones de auditoría externa se utilizaron con frecuencia, mientras que las visitas de supervisión también manifestaron un uso efectivo en algunos períodos parlamentarios. No obstante, los debates del comité sobre defensa, así como las investigaciones parlamentarias en profundidad sobre defensa, mostraron una disminución preocupante durante el período. Asimismo, el uso de preguntas escritas y orales de los legisladores, si bien aumentó con el tiempo, reveló serias preocupaciones sobre la voluntad política de los parlamentarios para responsabilizar efectivamente al poder ejecutivo. Esto demostró pobremente los ideales democráticos liberales de

apertura y transparencia. Basado en la revisión del uso de instrumentos de supervisión, la investigación suministra evidencia de una trayectoria negativa de supervisión parlamentaria de las fuerzas armadas en Sudáfrica durante 20 años.

Maricut-Akbik (2021) efectuó una investigación titulada "Preguntas y respuestas sobre la supervisión legislativa: un marco analítico". El estudio propone un marco sistemático para evaluar la eficacia de las preguntas parlamentarias, que se basa en la teoría del principal-agente, la literatura de la administración pública sobre la rendición de cuentas y la investigación en comunicación. El marco se denomina "*enfoque de preguntas y respuestas para la supervisión legislativa*" (EPRPSL) basado en la premisa de que la investigación sobre las preguntas parlamentarias debe relacionarse a sus respectivas respuestas y considerarse juntas (preguntas y respuestas) a nivel micro, como un intercambio de demandas entre los actores del legislativo y ejecutivo.

A nivel metodológico, el EPRSL proporciona una guía detallada sobre el análisis cualitativo del contenido de las preguntas y respuestas que se pueden utilizar en una variedad de contextos de supervisión parlamentaria en diversos niveles de gobierno. La investigación afirma que la efectividad de las preguntas y respuestas depende de la fuerza de las preguntas formuladas y la capacidad de respuesta de las contestaciones dadas, que se operacionalizan de manera correspondiente. Este enfoque fue aplicado en un estudio de caso sistemático sobre la relación entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo en la supervisión bancaria (2013-2018), que muestra la conexión entre entornos institucionales concretos y la eficacia de las preguntas parlamentarias.

Finalmente, desde una perspectiva teórica, la investigación mediante el estudio de caso demostró la plausibilidad de seis escenarios (control total, responsabilidad, rendición de cuentas voluntaria, transparencia, desviación y falta de control) de interacciones de supervisión, combinando conocimientos

de la literatura sobre supervisión con el marco de evaluación del enfoque de preguntas y respuestas. Al mismo tiempo, desde una perspectiva metodológica, el estudio de caso reveló la sistematicidad del enfoque de preguntas y respuestas para la supervisión legislativa y los beneficios de conectar la literatura de la administración pública sobre rendición de cuentas con la investigación de la comunicación para analizar las preguntas y respuestas parlamentarias.

De Negri (2018) realizó una tesis de maestría titulada “Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013”. Las preguntas principales de este estudio son: ¿Es efectivo y/o útil el pedido de informes como mecanismo de control parlamentario? y ¿quiénes lo utilizan exitosamente? Metodológicamente, esta investigación busca responder estas inquietudes mediante el análisis cuantitativo de los 21 mil 589 pedidos de informes formulados por la cámara de Diputados y Senadores del Congreso argentino entre el 1 de marzo de 1999 y el 28 de febrero de 2014.

En primer lugar, debido a la falta de herramientas teóricas necesarias para estudiar este fenómeno, se creó el concepto de éxito de los Pedidos de Informes (PI), que tiene dos dimensiones: el éxito de los PI en el Congreso (que mide la relación entre la cantidad de PI presentados y la cantidad de PI aprobados por el Congreso) y el éxito de los pedidos de informes ante el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (que mide la relación entre la cantidad de PI enviados al PEN y la cantidad de PI contestados por este). En función de este concepto se analiza el nivel de éxito de este mecanismo de control en Argentina entre 1999-2013.

La evidencia reveló que la tasa promedio de éxito del PI entre 1999 y 2013 asciende al 20%, y que la tasa promedio de éxito del PI en el Congreso entre 1999 y 2013 fue del 30,8%, mientras que la tasa promedio de éxito del PI ante el PEN ha sido al 65,5% en el mismo período. Entonces, estos números demuestran que el mayor obstáculo para los legisladores que buscan

controlar al PEN se encuentran entre sus pares en el Legislativo, y no, como a veces se afirma, en el Ejecutivo.

Akirav (2011) realizó un estudio denominado “el uso de preguntas parlamentarias en el parlamento israelí 1992–1996”, mediante un análisis de 1041 preguntas parlamentarias sobre la base de cuatro criterios: eficiencia (cuánto tiempo lleva ser contestada), eficacia (lograr sus objetivos) la necesidad de una pregunta complementaria, y la publicidad que rodea la respuesta de un ministro.

Este estudio tiene tres objetivos: primero, examinó la relevancia de las preguntas parlamentarias como herramienta para controlar, criticar e indagar sobre la política y las acciones gubernamentales analizando su uso en el parlamento israelí, sus hallazgos mostraron que la pregunta parlamentaria es una herramienta bastante eficiente y efectiva para criticar y controlar al gobierno. En segundo lugar, se desarrolló un nuevo modelo para evaluar la eficacia y eficiencia de las preguntas parlamentarias. En tercer lugar, se ofreció explicaciones adicionales para el cambio en el número de preguntas parlamentarias planteadas al revisar el parlamento israelí y compararlo con otras instituciones legislativas.

Asimismo, sus hallazgos demuestran que factores similares que afectan a otros legislativos de todo el mundo contribuyeron a una disminución en la cantidad de preguntas formuladas en el parlamento de Israel. Canadá, Dinamarca, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Israel, Noruega y Suecia son distintos entre sí, pero todos usan preguntas parlamentarias de distintas maneras para controlar y cuestionar a sus gobiernos.

Alcántara et al., (2005) realizaron un estudio referente a las “Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina”, en el cual examinaron 18 parlamentos latinoamericanos, se utilizó el método comparado. Ahora bien, en relación con la función de control se han analizado diez instrumentos de control, entre ellos la solicitud de informes y

documentos al Ejecutivo. Los autores concluyen que esta herramienta está disponible en los 18 países estudiados, al igual que las comparecencias.

Igualmente, destacaron que un factor relevante es la sanción por no enviar un informe cuando ha sido requerido, siendo establecidas en los parlamentos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Igualmente, el tiempo que los funcionarios tienen para hacer llegar al Congreso los informes solicitados es solo en tres países: Colombia, Ecuador y Perú, lo cual limita la efectividad de este tipo de control. Finalmente, la solicitud de informes puede tener como propósito no solo la fiscalización de las instituciones públicas, sino también documentar las iniciativas legislativas que estén tratando en las comisiones o en el pleno de la Cámara.

Antecedentes nacionales

Rubio (2022) publicó un estudio titulado ¿Qué hacer con el Congreso de la República? en él escribió un capítulo sobre los problemas del parlamento peruano. El autor enfatizó que los problemas del Congreso son estructurales e institucionales. El origen de estos problemas es distinto: unos proceden de la idiosincrasia de la vida política y social, otros de la organización institucional del Estado, y algunos por motivos de naturaleza técnico – jurídica en la legislación.

En cuanto a la organización del Congreso unicameral del Perú, el autor destacó que el Congreso tiene una estructura de decisión obsoleta, dado que heredado sin mayores cambios una estructura interna típica de hace dos o tres siglos. El congresista realiza la labor parlamentaria a su libre albedrío pues no está sujeto a mandato imperativo ni a interpelación y cuenta con una oficina con personas que lo asesoran. No obstante, el parlamento como tal no tiene equipos con posibilidad para realizar un trabajo de apoyo institucional a los congresistas. Además, cada legislador selecciona al personal de su confianza para estas labores y no siempre ese personal tiene la solvencia que podría mostrar si fuera elegido por concurso, como sucede en la carrera administrativa. De este modo, un congresista es un islote de opinión sin la

retroalimentación de un cuerpo asesor institucionalizado y especializado en las tareas parlamentarias. Por lo tanto, los parlamentarios deben tener un equipo administrativo, sin embargo, la función de asesoramiento debe estar institucionalizada, centralizada y organizada de manera eficiente.

Chirinos (2020) publicó el libro “El Control Parlamentario”, en el que desarrolla un capítulo sobre los pedidos de informes. El autor afirmó que el parlamento nacional ha dejado de tener de manera rápida y eficiente información oportuna y validada para el ejercicio del control político. Es decir, la norma vigente del Reglamento del Congreso de la República del Perú ha devenido en ineficaz, porque no existe sanción directa contra al funcionario que no proporcione la información solicitada. Chirinos también observó que existe un alto grado de incumplimiento en la atención de pedidos que remiten los congresistas a los organismos públicos, dado que la solicitud lo realiza un órgano fundamental para la democracia como el Congreso. Si a los congresistas no se les atiende oportunamente, cómo es que podemos exigirles que tomen decisiones trascendentales sobre los asuntos de su competencia si no cuenta con la información adecuada y oportuna. Por último, el autor recomendó cambiar el artículo 87 del Reglamento del Congreso peruano con una fórmula legal para permitir que los congresistas obtengan informes de manera oportuna y certificada en el menor tiempo posible, y, sobre todo, que se instituyan mecanismos coercitivos y de sanción por incumplir con otorgar la información.

Robinson (2015) realizó un estudio titulado “Evolución y desarrollo de los pedidos de información a la administración pública en el parlamento peruano”. Este trabajo trata del desarrollo histórico, evolución y tratamiento que ha tenido en Perú los pedidos de información congresal como institución parlamentaria.

Metodológicamente, esta investigación realizó una revisión documental del Manual del Parlamento, Manual del Control Parlamentario, las constituciones peruanas y los reglamentos parlamentarios, así como a las leyes referente a la evolución normativa de las solicitudes de informes de los parlamentarios a

la administración pública, con el fin de explicar los cambios y sus consecuencias.

Robinson concluye que la institución parlamentaria de solicitar información a la administración pública ha tenido una evolución histórica procedimental y de fondo especial. Ha pasado de ser una facultad de órganos colegiados cuyo objetivo principal era cumplir una función legislativa, pasó a convertirse en un instrumento parlamentario cuya utilidad depende del objetivo fijado por el congresista solicitante. Además, que, si bien la figura parlamentaria del pedido de informes está presente en el actual Reglamento del Congreso en la sección sobre los procedimientos de control político, lo real y evidente que esta herramienta puede ser un medio para el cumplimiento de la función legislativa, de representación, de control político y de fiscalización del congresal.

Asimismo, en cuanto a la atención de los pedidos, la autora observó un alto nivel de incumplimiento por parte de la administración pública. Una posible explicación de esta permanente desatención es que, si bien la norma constitucional indica que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley, sin embargo, no existe normativa que describa un procedimiento sancionador a aplicarse al funcionario público infractor.

Robinson también destacó que el congresista solicitante de la información no sigue rigurosamente el procedimiento reglamentario. En muchos casos, se omite el procedimiento de enviar las copias de sus pedidos y de las correspondientes respuestas a la oficina responsable del seguimiento, lo cual impide que el Servicio Parlamentario sistematice adecuadamente las peticiones. Esto dificulta el control y seguimiento a los pedidos de informes por parte de la institución legislativa.

Patriau (2014) realizó un estudio “El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia”, la tesis principal de este trabajo es que los congresistas peruanos inciden en proceso de políticas públicas a

través de su influencia informal en la administración pública. A nivel metodológico se utilizó la técnica cualitativa de entrevistas a profundidad a 31 informantes clave: 16 legisladores, 7 funcionarios políticos (ministros, viceministros, asesores ministeriales), 7 funcionarios de carrera y 1 experto en administración pública, que fueron seleccionados usando el método “bola de nieve”, el cual consiste en que los entrevistados recomiendan nuevos nombres al investigador, en función de un perfil específico para ser contactados, buscando personas con experiencia en el servicio público, en puestos de influencia, como servidores de carrera o políticos.

Las entrevistas revelaron tres mecanismos de influencia informal empleados por el Congreso peruano sobre la burocracia estatal: en el primer mecanismo, los congresistas recomiendan a terceros para cargos públicos. Segundo, las reuniones informales entre parlamentarios y funcionarios públicos, y tercero, la conformación de redes de contactos. En conclusión, esta investigación reveló que un análisis basado solamente en las reglas formales escritas y datos parlamentarios globales no nos brinda un real panorama de la capacidad de influencia del parlamento peruano en el proceso de las políticas públicas, debido a la presencia de mecanismos informales.

Delgado (2012) publicó su libro “Manual del Parlamento” en el que dedica una sección al tema de los pedidos de informes. El autor afirmó que los congresistas a menudo se exceden en el número de pedidos que presentan y, por lo general, no planifican en relación con una gestión eficiente de su mandato. La desmesura o desproporción de los pedidos debilitan el impacto sobre la obligación que tienen que cumplir las autoridades del sector público. Igualmente, Delgado remarcó que la desidia o la indiferencia de la administración pública ha ganado batallas en desmedro del predominio estatal del Congreso, y ello ha contribuido en el incumplimiento con una obligación constitucional que no haya sido oportuna ni estrictamente exigida por los congresistas.

En esa misma línea, las autoridades de los gobiernos regionales y locales tienden a no cumplir con los pedidos de informes con mayor frecuencia, esto permite inferir que el Congreso carece de la capacidad para exigir un mayor grado de cumplimiento, pues no tiene las herramientas para sancionar a los titulares de estos órganos. Por último, Delgado precisó que el gobierno reporta un porcentaje de desatención a la demanda de información, sin evaluar el impacto que deja de entregarse a la ciudadanía, lo que perjudica la calidad del sistema político. Por ende, este desinterés de gobierno, también incentiva tipos de usos del poder que riñen con la redición de cuentas.

Landa (2004) efectuó un estudio denominado “El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectiva”, en el cual desarrolló un subcapítulo referente a los pedidos de informes. El autor remarcó que no tienen límites claros sobre la naturaleza y el alcance de los pedidos de informes y de su remisión, lo que genera un uso excesivo y sobrecarga administrativa para las entidades públicas. Asimismo, Landa enfatizó que la práctica parlamentaria de solicitar información a las instituciones públicas demuestra que la elevada cantidad de pedidos presentados no necesariamente refleja que este instrumento de control político funcione mejor. Finalmente, el autor Landa advirtió del peligro de convertir a este instrumento de control parlamentario en un mecanismo con apariencia de trámite rutinario y sin sentido alguno. El funcionamiento óptimo de esta herramienta implica un uso racional de esta facultad, limitada a lo necesario, para que los congresistas puedan ejercer eficazmente su labor y siempre que tenga carácter de interés público.

2.2. Bases teóricas

Democracia

“El término democracia aparece por primera vez en Herodoto y significa, traduciendo literalmente del griego poder (kratos) del pueblo (demos)” (Sartori, 2019, p.29). Sin embargo “no hay consenso sobre una definición en general de la democracia, más allá de la noción vaga del poder del pueblo” (Coppedge et al. ,2011, p.253). Lo que existe es un acuerdo en relación con

las concepciones de esta palabra democracia. Ahora bien, luego de una extensa revisión bibliográfica, seis modelos parecen fundamentales, los cuales son electoral, liberal, mayoritario, participativo, deliberativo e igualitario, dichas concepciones juntas ofrecen un panorama completo de la categoría teórica democracia tal como se utiliza en la actualidad (Coppedge et al. ,2011).

El modelo electoral asume que la democracia se logra mediante la competencia entre grupos políticos orientada a la aceptación de los votantes durante elecciones periódicas. El paradigma liberal de la democracia destaca la transparencia, la libertad civil, el Estado de Derecho, la rendición de cuentas horizontales (controles efectivos sobre los gobernantes) y los derechos de las minorías. Mientras que la concepción mayoritaria manifiesta el principio de que la voluntad de la mayoría debe ser soberana. La mayoría debe prevalecer sobre la minoría. En el caso del modelo participativo el cual es considerado como un descendiente de la democracia directa. La motivación para la democracia participativa es la inquietud por la delegación completa de autoridad a los representantes. El gobierno directo de los ciudadanos es preferido, cuando sea posible, en un contexto de gobierno representativo, la dimensión participativa es considerado como el elemento más democrático de la vida política, en la que se resalta el papel de las votaciones, así como las asambleas ciudadanas, elecciones primarias, referéndum, movimientos sociales, audiencias públicas, consejos vecinales, y otros foros de participación ciudadana. En cambio, el paradigma deliberativo pone hincapié en el proceso de toma decisiones en un sistema de gobierno, y su razonamiento público se enfoca en el bien común lo que influye en las decisiones políticas. Por último, la concepción igualitaria desarrolla el objetivo de la igualdad política, aquella que alcanza igual participación, igual representación, igual protección (libertades civiles para todos) y la igualdad de recursos (educación, ingresos y salud) (Coppedge et al. ,2011).

Según la experiencia histórica ha producido y puesto a prueba dos tipos de democracia: la primera, la democracia directa, mejor dicho, la democracia

como participación, en la cual existe un gobierno democrático basado en la participación de la ciudadanía en la administración de su ciudad; y la segunda es la democracia indirecta, también conocida como la democracia representativa, la cual consiste en un sistema de control, limitación del poder, y confianza en los mecanismos representativos de transmisión del poder (Sartori, 2019).

La democracia practicada hoy es la democracia liberal, que es la democracia representativa entrelazada con la mediación. En definitiva, la categoría de democracia es reciente desde un punto de vista histórico: apareció en el siglo XIX, pero se generalizó en el siglo XX, en relación con la idea del sufragio universal (Sánchez de Dios, 2012, Sartori, 2009).

La perspectiva institucional de la democracia

La democracia es un método, vale decir, un conjunto de reglas y procedimientos con la finalidad de elegir representantes de manera que estas elecciones puedan llevarse a cabo con o sin una alta participación e interés de los votantes (Sánchez de Dios, 2012; Uriarte, 2017).

Por lo tanto, desde una perspectiva institucional la democracia se define como un gobierno representativo y responsable, este concepto proporciona una idea simplificada de los principales aspectos de la democracia: a) delegación de poder del ciudadano al gobernante, b) a la inversa relación de responsabilidad desde las autoridades hacia la población en respuesta al empoderamiento de dicha capacidad política (Sánchez de Dios, 2012).

En consecuencia, “la democracia implica un doble flujo; por un lado, del pueblo hacia el gobierno en forma de delegación del poder y, por otro, del gobierno hacia el pueblo en forma de responsabilidad” (Sánchez de Dios, 2012, p.270). Es importante señalar que en el marco de la democracia constitucional representativa se encuentran tanto el presidencialismo como el parlamentarismo (Nohlen, 2013).

A lo largo de la historia han surgido tres modelos relevantes de democracia representativa: el primero, es el sistema presidencial, representado por los Estados Unidos y los países de América Latina; el segundo, el sistema parlamentario, que se originó en Gran Bretaña y domina la mayoría de los países europeos y del mundo, y el tercero, el sistema mixto presidencialista-parlamentario, vigente hoy en día en Francia, Portugal, Polonia y otros países (Sodaro, 2006; Sánchez de Dios, 2012).

Es preciso señalar que cada modelo define un conjunto de métodos para seleccionar los tres poderes del Estado y determina cómo se distribuyen los gobernantes entre esos poderes (Sodaro, 2006).

Democracia parlamentaria

El sistema parlamentario de democracia, o gobierno parlamentario, es la forma de organización más común en la actualidad. En este sistema, la palabra es gobierno “se refiere al jefe del gobierno (primer ministro o premier) y a los distintos ministros del poder ejecutivo. El jefe del gobierno es el máximo responsable de la toma de decisiones del país” (Sodaro, 2006, p.147).

De hecho, el principio esencial del parlamentarismo es elegir al gobierno de dos maneras: (1) los votantes eligen la legislatura nacional o el parlamento. (2) Dicha asamblea elige al jefe de gobierno, quien luego nombra el gabinete. Por tanto, el gobierno en este sistema se origina y es formalmente responsable ante el parlamento (Sodaro, 2006; Colomer, 2009).

Efectivamente “en las democracias parlamentarias, con sistemas de controles y equilibrios de poder, los parlamentos pueden considerarse guardianes de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental” (Van Rensburg et al.,2020, p.1).

Por otro lado, en un régimen parlamentario, que tiene como finalidad evitar la destitución del premier y la disolución del parlamento, la legislatura y el gabinete mantienen una relación de dependencia mutua, porque la asamblea

elige y puede destituir al jefe de gobierno, y, además, el presidente del Consejo de Ministros puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones parlamentarias. Por esta razón, estos poderes de destrucción mutua actúan como amenazas que motivan la cooperación preventiva entre los dos poderes del Estado. De esta forma, el jefe del ejecutivo y la mayoría del legislativo cooperan entre sí (Colomer, 2009).

Democracia presidencial

En el sistema presidencialista de democracia, el presidente es el jefe de Estado y también del gobierno, vale decir, es la única autoridad efectiva del gobierno y está investido con poderes para tomar de decisiones por la constitución. Así, el presidente comparte el poder con el parlamento (unicameral o bicameral), y también debe respetar la autoridad del poder judicial (Sodaro, 2006; Colomer, 2009).

En el presidencialismo, el jefe del Estado tiene derecho a nombrar el gabinete, y su cargo se fundamenta en una elección. Además, existen procesos electorales separadas para la presidencia y para el congreso, lo que genera distintas configuraciones de las organizaciones políticas. Por tanto, en el modelo presidencialista su estructura del poder es bicéfala, pues, tanto el jefe de gobierno como los congresistas disponen ambos de legitimidad procedente de los votantes (Colomer, 2009; Nohlen, 2013).

- El prototipo estadounidense

De acuerdo con la literatura sobre sistemas políticos comparados, Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial, en el cual el presidente con frecuencia se enfrenta a una mayoría parlamentaria distinta a la de su propio partido y tiene que colaborar con el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) que se desempeña como oponente del poder ejecutivo, porque no lo puede disolver. Por esta razón, el sistema presidencial estadounidense se caracteriza por la coordinación y el entrecruzamiento de poderes, es decir, un sistema

de frenos y contrapesos, más que una exacta división de poderes (Nohlen, 2011).

En este punto sobre los frenos y contrapesos, Estados Unidos es la versión original porque tiene un sistema complejo de controles y equilibrios entre el presidente, el Congreso y el Tribunal Supremo. La Cámara de Representantes y el Senado y el presidente se controlan mutuamente. Por un lado, el Congreso puede fijar límites a los poderes y las decisiones presidenciales. Por otro lado, el presidente puede limitar los poderes del Congreso a través del veto presidencial de la legislación del Congreso, y el Tribunal Supremo somete la legislación a evaluación judicial (Colomer, 2009).

- **El presidencialismo en América Latina**

El presidencialismo es un tipo de sistema político tradicionalmente preferido en América Latina, el cual surgió en un momento en que se estableció un sistema de separación de poderes al mismo tiempo con la formación del Estado nacional.

Las tradiciones presidenciales tienen sus raíces en los valores, preferencias y patrones culturales compartidos en las sociedades latinoamericanas (Nohlen, 2013).

Los sistemas presidenciales actuales en América Latina se caracterizan por un poder legislativo débil, porque los sistemas multipartidistas en muchos países afectan la capacidad de las organizaciones partidarias para elegir y controlar de manera efectiva a los agentes políticos. La posibilidad del presidente de disolver los congresos hace que estas estén a su merced, y la debilidad que sufren los partidos que tienen enfrente a un presidente con alto grado de legitimidad y que puede imponer su voluntad ante las agrupaciones políticas, así como la imposibilidad de los parlamentos de derribar a los gobiernos sin mayoría (Sánchez de Dios, 2012).

Democracia semi-presidencialista

El sistema semi-presidencialista es un tercer tipo de democracia moderna, en la cual el presidente y el parlamento son elegidos por separado mediante un régimen de frenos y contrapesos. El jefe del Estado (presidente) es elegido por los electores y el jefe del gobierno (el primer ministro) es investigado por el congreso (la cámara de diputados en los parlamentos bicamerales). Vale decir, es un sistema de ejecutivo dual. Además, se caracteriza porque el presidente y el primer ministro disponen de considerables poderes de decisión. El parlamento nombra y destituye al primer ministro, como en un régimen parlamentario. Al mismo tiempo, el presidente tiene poderes ejecutivos reservados y puede disolver el congreso, pese a haber sido elegidos por separado. Austria, Finlandia, Francia, y Portugal son ejemplos de este sistema (Sodaro, 2006; Colomer, 2009).

Sistema de gobierno

El sistema de gobierno es resultado de la interacción entre el ejecutivo y el legislativo, y en función de la dinámica de mayor o menor ventaja del ejecutivo, se estará más cercano o lejano al presidencialismo o parlamentarismo (Martínez, 2016).

Campos (2014) aseveró que el “Perú, como los demás países de la región, tiene un sistema de gobierno presidencialista con mecanismos de control propios del sistema parlamentario, incorporados desde las constituciones del siglo XIX. Por este motivo, algunas clasificaciones lo han descrito como presidencialismo parlamentarizado” (p.19). Al respecto, es importante señalar que “a diferencia del presidencialismo clásico del modelo norteamericano, el sistema de gobierno peruano contempla el voto de investidura, la interpelación, censura ministerial, estación de preguntas y la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, instituciones propias del sistema parlamentario” (Campos, 2012, p.3).

Parlamento

“El Poder Legislativo es la arena política donde la democracia representativa tiene su principal ámbito de acción” (Alcántara y García, 2011, p.11). Es esta misma dirección, la institución del parlamento es central para el funcionamiento de la democracia representativa, puesto que representa el espacio vital de la deliberación, y en este poder del Estado se exhibe la máxima representación de la ciudadanía que toma decisiones políticas. Además, es el encargado de transformar las voluntades individuales de la ciudadanía en voluntad general mediante la elaboración de las leyes (Sánchez de Dios,2012; Martínez, 2016; Uriarte, 2017).

Los parlamentos se han formado como instituciones a lo largo del tiempo evolucionando desde las asambleas estamentales en Inglaterra, Francia o España. Se han formado como organizaciones con una estructura compleja, apoyadas en normas y procedimientos generales, formas específicas de liderazgo y procedimientos rutinarios de toma de decisiones (Sánchez de Dios, 2012, p.298).

Aunque, es importante diferenciar conceptualmente entre el parlamento y la asamblea legislativa. El primero es el lugar, donde se habla, se dialoga, debate y dialéctica entre parlamentarios del oficialismo y de la oposición, mientras que la segunda es el espacio donde se procede a la elaboración, redacción y aprobación de leyes (Pasquino, 2011).

El parlamento contemporáneo se caracteriza por ser un órgano colegiado y deliberante, con poder político, de naturaleza representativa, público, permanente e inviolable (Bernales, 2002; Santaolalla, 2005; Valles,2007). Al respecto, “no cabe hablar de parlamento si no se dan los requisitos de legitimación, vinculación a la población (representatividad) y capacidad de decisión” (Sánchez de Dios,2012, p.297).

Por tanto, “una definición estructural mínima del parlamento podría ser, la siguiente: asamblea representativa, permanente y pluralista. La ausencia de

cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución” (Cotta,1993, p.267).

Cabe señalar que existe un elemento diferenciador entre el legislativo y el ejecutivo. El Congreso es una institución deliberativa basado en la discusión, mientras que el gobierno actúa de otra manera, a puertas cerradas, sin debate ni discusión general (Santaolalla, 2005).

Ahora bien, un aspecto a considerar es que “todos los sistemas políticos tienen una asamblea, un parlamento, un congreso, independiente del tipo de organización, autocrática o democrática, que posean” (Sánchez de Dios, 2012, p.297). Sin embargo, en el caso de “los parlamentos democráticos son, antes que nada y, sobre todo, asambleas electivas capaces de reivindicar y ejercer la representación política de una sociedad, de sus intereses, de sus preferencias” (Pasquino,2011, p.196).

De acuerdo con Beetham (2006) en la actualidad un parlamento democrático debe de cumplir las siguientes características:

Tabla 1

Características de un parlamento democrático

Característica	Descripción
Representativo	A saber, social y políticamente representativo de la diversidad de la población, y garante de la igualdad de oportunidades y de protección para todos sus miembros.
Transparente	Abierto a la nación a través de diversos medios, y transparente en su funcionamiento.
Accesible	Involucra en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil.
Responsable de sus actos	Los parlamentarios rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta.
Eficaz	Una buena organización de sus actividades de conformidad con dichos valores democráticos, y el desempeño de sus funciones legislativas y de control de forma tal que respondan a las necesidades de toda la población.

Fuente: Beetham (2006).

Parlamento y la limitación de la concentración del poder

En cuanto al papel estratégico de la institución legislativa, solo el Parlamento puede actuar promulgando y derogando leyes, así como exigir a los gobiernos a rendir cuentas. El reto del Congreso es evolucionar para asegurar que su respuesta a las cambiantes demandas públicas sea estratégica y efectiva (Power, 2012).

Ante la brecha entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta de los parlamentos surge la pregunta: ¿Para qué existe un Congreso? de acuerdo con Delgado (2020) “el Congreso existe para evitar el caos colectivo y para impedir el absolutismo de quien quiera que tenga la fuerza y el poder de gobierno” (p.72).

El Congreso es una vía intermedia entre el ejercicio directo del poder por cada uno de los habitantes de un territorio, o el uso pleno del poder por una sola persona que lo haga por cuenta de todos. Esa vía intermedia es un compromiso entre las hipotéticas eficiencias de la tiranía y la maximización imposible de la totalidad representativa del pueblo. (Delgado, 2020, p.72)

Desde una perspectiva histórica “los parlamentos surgen cuando se presenta el problema de limitar y de controlar el poder del ejecutivo y de su jefe” (Pasquino, 2011, p.196). Para el politólogo Sartori (2019):

El parlamento es indispensable –incluso en principio- no por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el solo hecho de existir, un parlamento condiciona el poder, y en este sentido ejerce una función preventiva invisible, pero, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder. Lo que no es poco. (p.228)

Por lo tanto, el Poder Legislativo a través del parlamento es “una institución deliberativa que ejerce tareas fundamentales de control político y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo” (Alcántara y García, 2011). Al mismo tiempo, “el

control de las actividades de gobierno fortalece la democracia, porque impide u obstaculiza el ejercicio discrecional del poder” (De Negri, 2018, p.95).

Parlamento y políticas públicas

Los parlamentos son cruciales para el funcionamiento eficaz de la democracia representativa, así como para la legitimación de las políticas públicas (Saiegh, 2006; Alcántara y García, 2011; Palanza et al.,2012). La institución legislativa cumple un papel de gran importancia en el diseño de las más diversas políticas públicas (Lahera,2004). En esa línea, el rol de los congresistas en las políticas públicas involucra la elaboración, debate y aprobación de leyes, así como el control durante su ejecución, midiendo los resultados (Campos, 2012). Asimismo, la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo es un componente decisivo para construir un marco legal que permita materializar las políticas públicas (Patriau,2014).

Así, los parlamentos deben representar las necesidades y deseos de la ciudadanía al momento de formular políticas públicas, identificándose los problemas, promulgar y aprobar leyes para solucionarlos, y supervisar la implementación de estas políticas por medio del seguimiento, la evaluación y la investigación de las acciones gubernamentales para garantizar que sean transparentes y cumplan con la legislación y los reglamentos vigentes (Saiegh, 2006; Palanza et al., 2012).

El parlamento es el escenario ideal para negociaciones políticas efectivas. Las políticas públicas tienden a ser mejores cuando los congresistas desarrollan capacidades para crear políticas y participan en este proceso (Scartascini y Tommasi, 2012). El papel de las legislaturas en la elaboración y monitoreo de las políticas públicas es importante, porque son espacios para la construcción de consensos y sanas relaciones de colaboración y control entre los poderes del Estado (Campos, 2012).

En consecuencia, uno de los mecanismos por los cuales unos parlamentos tienen mayor influencia en los resultados de bienestar puede ser porque

cuentan con mejores formas de diseñar y ejecutar políticas públicas (Palanza et al.,2012).

Grupos parlamentarios

La mayoría de las instituciones legislativas en las democracias europeas y latinoamericanas están organizadas en grupos parlamentarios (Campos, 2014), los cuales son un elemento orgánico del Congreso que sirve para integrar a los congresistas afines. Asimismo, son importantes en el trabajo congresal, ya que organiza su estructura y funcionamiento (Campos, 2014; Martínez, 2016).

Los grupos parlamentarios, también denominadas bancadas o bloques, tienen como funciones principales la presentación de proyectos de ley, así como el estudio y debate de iniciativas legislativas en comisiones. Al mismo tiempo, se utilizan para establecer la composición de las comisiones, dado que cada grupo tiene un número determinado de legisladores en relación con su peso en el parlamento (Martínez, 2016).

Cabe resaltar que los grupos parlamentarios también son una institución especial porque forman del espejo del sistema de partidos en el poder legislativo. En las democracias institucionalizadas, son los principales actores de deliberación y representación. Está formado por organizaciones políticas o alianzas electorales que obtuvieron curules en la asamblea representativa. Asimismo, estos grupos influyen directamente en la dinámica y el funcionamiento del parlamento, gracias al criterio de proporcional de los legisladores ante las comisiones y otros órganos del Congreso (Campos, 2009; García, 2017).

Adicionalmente, estos grupos facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas aportando directamente en el diseño de las políticas públicas, que necesitan un marco normativo y un respaldo de legitimidad (Campos, 2009). Incluso, los grupos parlamentarios se pueden dividir en dos bloques. La primera, las bancadas oficialistas, las cuales son las fuerzas políticas que

apoyan al gobierno de turno; mientras que la segunda, los bloques de oposición, las cuales son las agrupaciones que tienen una perspectiva política diferente al poder ejecutivo.

Es importante comprender que la oposición en la arena legislativa son las organizaciones políticas o sus correspondientes grupos en el Congreso que no participan en el gobierno actual, y en el caso de los sistemas presidenciales se usa con mayor frecuencia la palabra: minoría (Yamamoto, 2007).

La función opositora se manifiesta en la dialéctica política entre mayoría y oposición/es, o sea, entre las fuerzas políticas que apoyan al gobierno y aquellas fuerzas que, ajenas a la orientación del gobierno y a la mayoría parlamentaria que lo sostiene, no solamente se ubican como minoría/s sino que ejercitan un poder activo de crítica, de control y de orientación alternativa de gobierno. (Massari, 1997, pp.71-72)

En el caso peruano, el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República define a los grupos parlamentarios como conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines, y lo constituyen con un número mínimo de cinco congresistas.

Funciones parlamentarias

Desde una perspectiva funcional la institución legislativa ejerce funciones polivalentes. Según García (2017) “los parlamentos son instituciones normalmente multifuncionales” (p.416), tomando en cuenta su comportamiento, se pueden agrupar en cuatro funciones esenciales: representación, legitimación, legislación y control al ejecutivo (Cotta, 1984; Caminal, 1996; García, 2017). “La función representativa y la legitimadora son fundamentalmente transversales en la actuación del Parlamento, mientras que la función legislativa y la fiscalizadora tienen un componente más procedimental” (García, 2017, p.416).

“Los Parlamentos existen por y para, como depositarios de la soberanía popular, configurar la voluntad general. Esa tarea se desarrollará mediante cinco funciones: (i) legislativa, (ii) de control al ejecutivo, (iii) presupuestaria, (iv) jurisdiccional, y (v) integradora” (Martínez, 2016, p.183).

Función de representación

“Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente” (Sartori, 2019, p.257). En ese sentido, “los congresistas (los representantes) hacen presentes las demandas y expectativas de sus electores (sus representados) en el Congreso” (Reflexión Democrática, 2009, p. 26).

La Comisión Especial de Fortalecimiento de la Función de Representación (2012) definió a la función de representación como “el conjunto de deberes, obligaciones y relaciones de los representantes con sus electores en cada distrito electoral, con el Parlamento y la nación” (p.3).

La representación es el hecho de que un representante interviene en nombre de un representado “como intermediario y vocero de las posiciones, intereses y preferencias del electorado” (Delgado, 2012, p.62). Por consiguiente, la representación radica en presentar las opiniones y enfoques de la ciudadanía en el procedimiento legislativo y en el diseño de las políticas públicas. Así, el votante “cede al representante el papel de desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos, de modo que el representante debe ordenarlos e inscribirlos en el ejercicio de sus funciones” (García, 2017, p.417).

Cabe precisar que el “poder de representar es un acto de delegación a quien se ofrece como agente de confianza. De ahí que la delegación del poder recibido, que tiene carácter y naturaleza personalísima, y no es susceptible de delegación a nadie” (Delgado, 2012, p.62).

La Guía de Gestión de la Representación Política (2011) elaboró una tipología de actividades vinculadas con la función de representación.

Tabla 2*Actividades relacionadas con la función de representación*

Tipo de Actividades	Descripción
<ul style="list-style-type: none"> - Procesamiento de demandas ciudadanas. - Seguimiento del proceso de las demandas. 	<p>Los ciudadanos u organizaciones sociales informan al congresista, mediante una carta, algún tipo de problema público y en perjuicio de la comunidad, efectúa peticiones al parlamentario a modo de poder apoyarlos en resolver una determinada problemática. Ejemplo: la solicitud de construcción de una carretera, que el congresista a su vez remite oficio al responsable de la institución pública para que tenga en consideración dicha solicitud por parte de la ciudadanía. El despacho del congresista está al tanto de las respuestas de los oficios dirigidos a las entidades del Estado. En algunos casos, el legislador receptor de la demanda puede remitir oficio a otro congresista en cuanto está vinculada con la materia, como los presidentes de comisiones.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Intermediación ante proveedores de servicios públicos y entidades estatales. - Procesamiento de denuncias ciudadanas. - Evaluación de la incidencia de la gestión en la intermediación. 	<p>Los ciudadanos u organizaciones sociales ven afectados, en alguna forma, sus derechos por parte de las entidades estatales, y ante ello dan a conocer la problemática al congresista. El parlamentario evalúa la situación y, si el caso lo amerita, remite oficio al órgano respectivo para que elabore un informe en base a la denuncia de la población.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Inspección de las actividades ejecutivas con incidencia en el ciudadano. - Interacción y escucha de los diversos sectores que componen la sociedad. - Mediación y búsqueda de soluciones equitativas en los conflictos sociales. - Respuesta a las inquietudes ciudadanas. 	<p>Consiste en la labor de fiscalización que cumple el congresista en obras por realizarse, en ejecución o realizadas por parte del ejecutivo, gobierno regional o local, que tengan o hayan tenido impacto en la población.</p> <p>Las acciones del congresista en encuentros directos con la ciudadanía en su despacho o en la semana de representación parlamentaria. Estos encuentros pueden darse en las audiencias públicas descentralizadas que organizan las comisiones. El trabajo consiste en comunicarse con la población, conocer sus demandas y encontrar soluciones dentro del marco legal.</p>

Fuente: Congreso de la República (2011).

Función legislativa

La actividad legislativa es quizás la función más conocida y vinculada al Parlamento, tanto que este es definido por antonomasia como el poder legislativo (Cotta, 1984; García, 2017). La función legislativa es la capacidad de formular, cambiar y derogar las leyes, así como el estudio, deliberación y aprobación de normas con rango de leyes que por cuenta e interés público realizan los congresistas. Se legisla por la ciudadanía para asegurar su bienestar y prosperidad (Delgado, 2012; Martínez, 2016). “La autoridad

representativa que se recibe autoriza a los congresistas a definir y establecer qué puede ser ley” (Delgado, 2012, p.65). Sin embargo, esta función es mucho más compleja de lo que parece, porque implica la participación activa de los legisladores en los debates de las iniciativas legislativas en las comisiones ordinarias y en las sesiones plenarias (Reflexión Democrática, 2009).

“La función legislativa entendida como elaboración de normas generales, se deja al ejecutivo la actividad de gobierno, es decir, la tarea de resolver el caso concreto y particular dentro del cuadro general establecido por la legislación” (Cotta, 1984, p.1130).

“En la actualidad, los Parlamentos han perdido, en buena medida, la centralidad del proceso legislativo en beneficio de los gobiernos” (Martínez, 2016, p.196).

“Puede decirse que hoy se gobierna legislando. El ejecutivo, responsable de la función de gobierno, interviene incluso en el sector de la legislación. La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión y deliberación) se transforma entonces en el fruto de una intervención conjunta de parlamento y órganos de gobierno”. (Cotta, 1984, p.1130).

Función de supervisión o control político parlamentario al Ejecutivo

En la actualidad, ante la cesión de autoridad al Ejecutivo, por parte de los parlamentos en materia de diseño de políticas públicas, su única función posible para garantizar el poder legislativo es la supervisión, lo que asegura que el gobierno rinda cuentas por sus acciones, lo que evitará el abuso de poder y la supervisión mejorará la eficacia de las políticas públicas (García, 2017).

Es importante mencionar que el control político es una de las funciones esenciales de los parlamentos en un sistema democrático de frenos y contrapesos (Delgado, 2012; Van Rensburg, 2020; García et al.,2021). El

control parlamentario se entiende como todas las actividades formales de vigilancia, el examen y la supervisión del gobierno, así como a los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación, y que contienen o no la capacidad de aplicar sanciones (Yamamoto,2007; De Negri,2018).

Las tareas fundamentales de los congresistas son el control político y la rendición de cuentas del ejecutivo (Alcántara y García, 2011). El control parlamentario consiste básicamente “en pedir cuenta por los actos y evaluar por el uso de poderes o funciones ejercitados. Y una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor” (Delgado, 2012, p.409). Así pues, el control también se enfoca “en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento” (Alcántara y Sánchez, 2001, p.63).

En ese sentido, la institución parlamentaria “tiene una función singular de supervisión constitucional. Es el único actor que ostenta un mandato político otorgado por el pueblo para vigilar la gestión pública que realiza el gobierno” (Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.13).

Por ello, únicamente la institución parlamentaria puede controlar la política gubernamental, y el cumplimiento efectivo de la Constitución y las leyes.

El gobierno puede legislar. Sin embargo, no controlarse a sí mismo, es decir, un poder autónomo como el legislativo puede controlar al ejecutivo. (Delgado, 2012; Chirinos, 2020). Es conveniente señalar que la supervisión parlamentaria es un tipo de control ex post (revisión después del hecho), que se utiliza cuando se ha ejecutado una política pública (De Negri,2018; Maricut-Akbik,2020).

La supervisión legislativa es el medio de que dispone la institución parlamentaria para exigir cuentas al Poder Ejecutivo entre elecciones. La rendición de cuentas es el proceso opuesto, por el cual la institución pública supervisada rinde cuentas por sus decisiones, medidas y actos. La supervisión y la rendición de cuentas son componentes clave de un mandato democrático en el que la legislatura y el ejecutivo se complementan entre sí. Para ello, es importante conocer las funciones del ejecutivo y el legislativo. El gobierno presta servicios a la ciudadanía, mientras que el congreso exige que el gobierno rinda cuentas al cuestionar y desafiar las políticas públicas y acciones del gobierno, incluso de plantear recomendaciones para posibles cambios. (Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017).

La supervisión y la rendición de cuentas consisten en tres obligaciones esenciales interrelacionadas, las cuales son:

Tabla 3

Obligaciones esenciales entre la supervisión y la rendición de cuentas

La obligación por parte de las autoridades públicas, sobre todo del gobierno, de proporcionar información sobre sus decisiones y actuaciones y de justificarlas ante el parlamento y el pueblo.
La obligación por parte del parlamento de examinar las decisiones y actuaciones del gobierno u otras autoridades, además de brindar recomendaciones constructivas y adecuadas.
La obligación de los responsables de responder adecuadamente a las conclusiones del parlamento sobre la cuestión que se está examinando.

Fuente. Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017).

Mecanismos de control parlamentario

“Los mecanismos de control son incluidos por las constituciones con base en el supuesto de que los representantes deben rendir cuentas de sus actos a la sociedad que los eligió” (Herrmann de Oliveira, 2009, p.159).

En esa línea, el concepto moderno de control parlamentario incluye el conjunto de instrumentos y mecanismos a través de los cuales el Congreso tiene que ejercer control y supervisión sobre la conducción de las acciones

gubernamentales, en las que la minoría parlamentaria juega un rol relevante (Mora-Donatto, 2006). La modalidad que se ejerce el control en el Congreso está influenciada por el juego de las bancadas mayoritarias establecidos en la composición del parlamento, así como por los mecanismos institucionales mediante los cuales el legislativo logra efectivamente el control político (García, 2017).

Así, los mecanismos para la implementación del control parlamentario abarcan varios instrumentos. Los más comunes son las preguntas, las comparecencias o interpelaciones a los altos funcionarios del ejecutivo, la creación de comisiones de investigación, la moción de censura y el juicio político (García, 2017).

Tabla 4

Instrumentos parlamentarios para el control político

Aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno
Autorización para convocar el referéndum
Autorización para declarar Estado de Sitio
Facultad para la celebración de convenios internacionales
Convalidación de los decretos-ley
Aprobación y control del presupuesto
Control sobre los nombramientos de altos cargos
Comparecencias de miembros del Gabinete
Creación de comisiones de investigación
Informe presidencial. Planes de gobierno
Voto de confianza
Solicitud de documentos e informes
Preguntas
Interpelaciones
Censura
Juicio político y acusaciones constitucionales

Fuente. García (2017).

Derecho de los parlamentarios a solicitar información

“El derecho de los parlamentarios a la documentación genera una relación entre los legisladores y la administración pública que persigue recabar datos, informes y documentos, necesarios para el correcto desempeño de su función representativa” (Mora-Donatto, 2006, p.224).

Ahora, se entiende por documentación a los “programas, informes, estadísticas, gasto público, etcétera a los que tengan acceso los congresistas, será el instrumento que los impulsen a desarrollar sus facultades responsablemente” (Mora-Donatto, 2006).

La información en el legislativo es un medio indispensable para el ejercicio del control parlamentario, y no para satisfacer el afán de conocimiento o curiosidad de los congresistas, sino facilitar la base necesaria para que el control se haga realidad y no una apariencia. Sin información se dificulta el control (Aragón, 2017). Es preciso subrayar que “las agencias estatales poseen información que los congresistas consideran útil o necesario para el desempeño de sus funciones” (Delgado, 2012, p.446).

Con la finalidad de que sea efectivo el derecho de los congresistas a pedir información a la administración pública, es necesario establecer la correspondiente obligación a los funcionarios y servidores públicos de suministrar la documentación solicitada por los parlamentarios en beneficio del sistema democrático, la cual debe basarse en la transparencia de la administración pública (Mora-Donatto, 2006).

“La facultad constitucional de pedir informes tiene como correlato la obligación de responderlos. La obligación de dar respuesta a los pedidos tiene carácter indelegable a terceros, y hacerlo es un modo de negar la exigibilidad de la obligación constitucional” (Delgado, 2016, p.107).

Aragón (2017) enfatizó que “solo puede haber control parlamentario eficaz si hay plenitud de información. Por ello, cuando se plantean los problemas de la información en las cámaras se está planteando también, un problema mucho más profundo: la misma razón de ser del Parlamento” (p.162).

Solicitud de documentos o informes al Ejecutivo

En un mundo globalizado donde la información es poder, es imperativo que el ejecutivo y el legislativo tengan los medios de información suficientes que les permitan tomar decisiones eficientes y oportunas. En este contexto, las asambleas representativas buscan establecer procedimientos para obtener de las entidades públicas información validada sobre sus actuaciones y políticas, que les permita ejercer su función de control parlamentario (Chirinos 2020).

“La información es la esencia del control parlamentario y el instrumento que abre la enorme posibilidad de que los legisladores individualmente considerados puedan asumir posiciones cada vez más documentadas e informadas” (Mora-Donatto, 2006, p.13). Campos (2012) destacó que “la información constituye un activo fundamental para la legislación eficaz, así como para facilitar el ejercicio de las funciones de representación y control político” (p.2). En esa línea, “el ejercicio eficaz del control y fiscalización parlamentarios está ligado, en gran medida, a la calidad de la información que el Congreso debe buscar recibir de manera permanente, diversificada y oportuna” (Robinson, 2012, p.15).

La petición de información es el mecanismo más sencillo y puede ser solicitada por los legisladores o comisiones con el objetivo es recoger la información concerniente a las entidades estatales (Herrmann de Oliveira, 2009). “El derecho de solicitar información puede ejercerlo un congresista a título individual o una comisión por acuerdo de sus miembros” (Robinson, 2012, p.41).

La solicitud de documentos o informes al ejecutivo es uno de los instrumentos de control generalizados en Latinoamérica. El pedido de informes “puede tener como fin no solo la fiscalización de los organismos públicos sino también documentar los proyectos de ley que se estén tratando en las comisiones o en el pleno de la Cámara” (Alcántara et al., 2005, p.153). Por lo tanto, el propósito principal de las solicitudes de informes es obtener información que

los parlamentarios puedan utilizar para presentar iniciativas legislativas y fiscalizar a la administración pública (Delgado, 2012).

De acuerdo con Silva y Medina (2022) la solicitud de acceso a la información “es una herramienta clave en la lista de recursos de rendición de cuentas para el poder legislativo y un mecanismo formal de bajo costo para el seguimiento de las políticas implementadas por el poder ejecutivo” (pp.10-11). Al respecto, “el pedido de informes constituye una instancia de rendición de cuentas intraestatal” (De Negri, 2018, p.14).

Igualmente es importante mencionar que los pedidos de informes “son el medio clásico que sirve a cada representante a atender los reclamos de los electores que se queja por la inacción o ineffectividad de las instituciones o servicios públicos” (Delgado, 2012, p.442).

Finalmente, “los instrumentos estrechamente vinculados a la solicitud de información son las interpelaciones y las preguntas orales o escritas, éstas pueden desplegarse bien en las sesiones informativas o estar sujetas a un criterio de oportunidad que valorará el legislador en lo individual” (Mora-Donatto, 2006, p.226).

Mecanismos de control parlamentario en Perú

En cuanto a los mecanismos de control político al ejecutivo en el caso peruano. Campos (2014) remarcó que la Constitución Política del Perú “ha previsto en un diseño fundamentalmente presidencialista los mecanismos de control parlamentario” (p.30).

Así, se regulan los pedidos de información (artículo 96), las comisiones investigadoras (artículo 97), el voto de investidura (artículo 130); la interpelación (artículo 131), la moción de censura (artículo 132), la cuestión de confianza (artículo 133). También están previstos la invitación a los ministros para informar (artículo 129), el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (118, inciso 19 y 104), el control sobre los

tratados, así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (137). (p.30)

Los mecanismos de control parlamentario se pueden dividir en preventivo, control funcional y control represivo, de acuerdo con el nivel de intensidad de las relaciones entre el congreso y el gobierno (Landa, 2004).

El control preventivo tiene como propósito implementar los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno, la cual se expresa con la investidura parlamentaria. Mientras que el control funcional incide en el desarrollo y buen funcionamiento de las instituciones públicas, mediante los pedidos de informes, invitación a los ministros para informar, la estación de preguntas y la dación de cuenta. Finalmente, el control represivo consiste en organizar y ejercer facultades de investigación y sanción a través de las comisiones investigadoras, el antejuicio político, la interpelación y la moción de censura (Landa, 2004).

Por su parte, según Delgado (2012) los controles del parlamento pueden ser de cinco clases: controles políticos, controles de información, control de moralidad pública, controles normativos y control estatutario.

Tabla 5

Instrumentos de control parlamentario peruano

Clases de Control Parlamentario	Instrumentos
Control Preventivo	Investidura parlamentaria Pedidos de informes
Control Funcional	Invitación a los ministros a informar Estación de preguntas Dación de cuenta Interpelación ministerial
Control Represivo	Moción de censura y cuestión de confianza Comisiones investigadoras Antejuicio político

Fuente: Landa (2004).

Los controles políticos son la investidura, el voto de confianza y el voto de censura. El cumplimiento de este control se basa en el ejercicio de la

discrecionalidad del sujeto que lo efectúa. Los controles de información son la interpelación, la invitación, los pedidos de informes y las preguntas, con el fin de aclarar o transparentar del ejercicio del poder. Los controles de moralidad pública son las comisiones investigadoras, el antejuicio político y el proceso de vacancia de la presidencia de la república. Los controles normativos son sobre el cumplimiento de la potestad normativa o reguladora del presidente de la república mediante los Decretos de Urgencia, los Decretos Legislativos, los regímenes de excepción y la aprobación de convenio internacionales. Por último, el control estatutario contiene los procesos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y de ética parlamentaria, el cual es visto como el control endógeno sobre el comportamiento de los congresistas (Delgado, 2012).

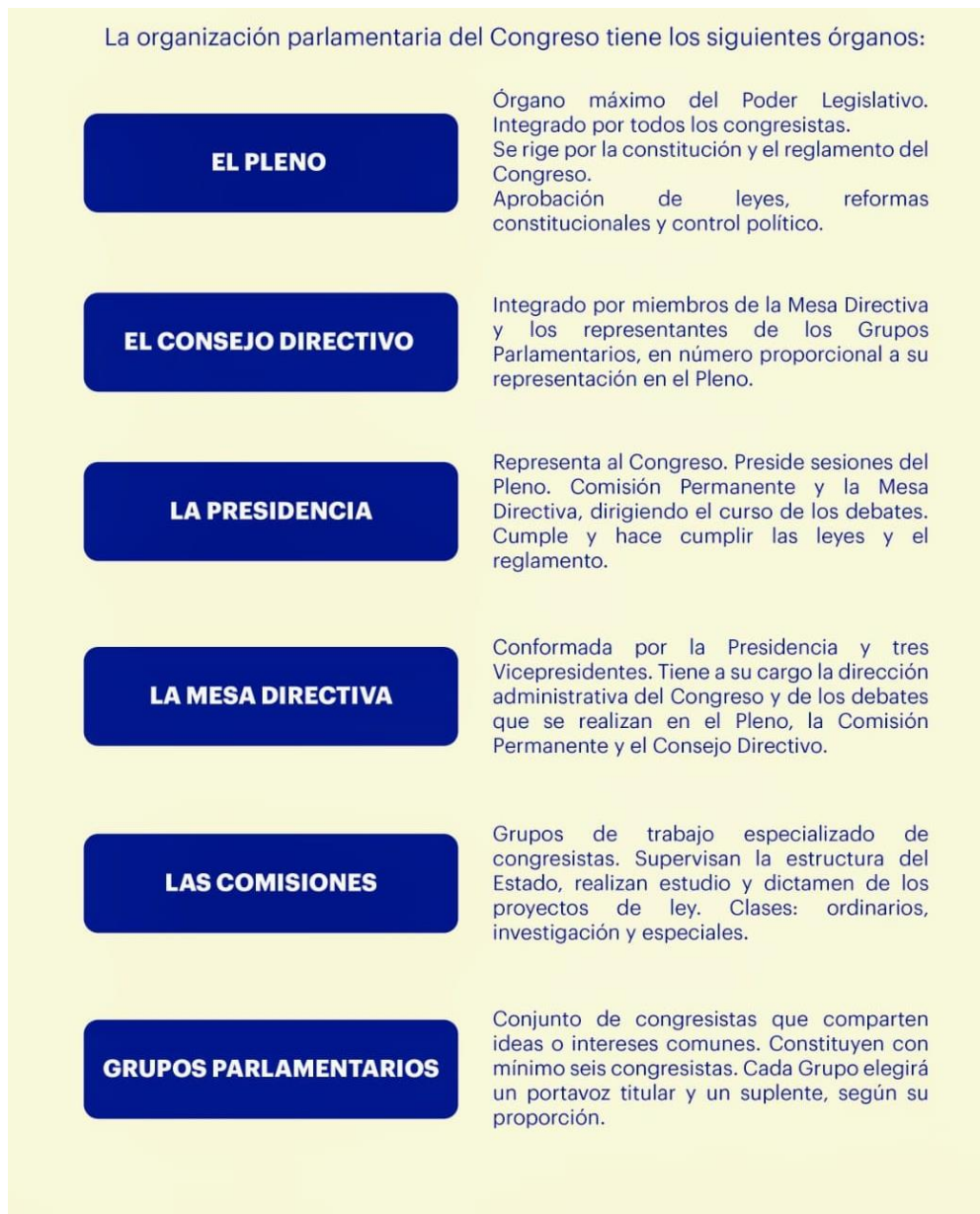
Organización parlamentaria

De acuerdo con el artículo 27 del Reglamento del Congreso de la República, la organización parlamentaria del Congreso tiene los siguientes órganos:

- a) El Pleno.
- b) El Consejo Directivo.
- c) La Presidencia.
- d) La Mesa Directiva.
- e) Las comisiones: ordinarias, investigación y especiales.
- f) La Junta de Portavoces.

Este artículo también establece que todos los órganos del Congreso tienen la obligación de proporcionar la información y asuntos sobre los que conocen y asumen competencia a la institución del parlamento.

Figura 3. Organización parlamentaria



Fuente: Congreso de la República (2022).

CASO PERUANO

El pedido de información congresal como instrumento parlamentario

De acuerdo con la Constitución Política del Perú (CPP), en el artículo 96 establece que cualquier congresista puede pedir los informes que sienta necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y los receptores de los pedidos pueden ser: ministros de Estado, el Jurado Nacional de Elecciones, el Contralor General, al Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros, los gobiernos regionales y locales y otros organismos

públicos que señala la ley. Asimismo, el pedido se formula por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. Finalmente, la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

El artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República (RCR) referente a la solicitud de información a los ministros y la administración pública señala que la atribución constitucional de los congresistas no los autoriza a pedir información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. Los vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de congresistas. Tampoco procederán los pedidos que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.

El constitucionalista Landa (2004) aseguró que el artículo 96 de la CPP vigente y el artículo 87 del RCR “consagran la facultad de los congresistas para solicitar a las diversas instituciones del Estado los informes que estimen necesarios, a fin de realizar el seguimiento y control parlamentario de los asuntos públicos” (p.102).

Además, el artículo 69 señala que los pedidos son proposiciones a través de los cuales los congresistas ejercen su derecho de pedir informes que consideren necesaria a las entidades públicas, con el fin de esclarecer hechos o contar con elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el cumplimiento de sus funciones. De igual manera, los pedidos escritos se pueden presentar para realizar recomendaciones sobre la atención de los servicios públicos.

Según el artículo 66 del RCR referente a proposiciones parlamentarias estipula que las propuestas parlamentarias son instrumentos destinados a promover a promover el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Puede ser: proposiciones de ley, proposiciones de resolución legislativa, mociones de orden del día y pedidos de información.

En relación con los procedimientos parlamentarios, el artículo 64, inciso b) señala que los procedimientos del control político: comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los ministros, la invitación a los ministros para que informen, las preguntas a los ministros, la solicitud de información a los ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.

Asimismo, el inciso g) del artículo 32 del RCC señala que el presidente del Congreso tiene la atribución de “exigir u ordenar a los órganos del gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos de información remitidos por los congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 de la CPP” (p.44).

Por último, el artículo 22 en el inciso b) indica que los congresistas tienen derecho a pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del gobierno y de la administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la CPP, y el

inciso e) a presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen (pp.22-23).

Por tanto, el instrumento parlamentario de pedido de información se rige por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 87,69,66,64,32 y 22 del Reglamento del Congreso de la República. Además, es importante considerar que el artículo 1 del citado reglamento tiene fuerza de ley.

Requisitos para los pedidos de información

En cuanto a los requisitos para solicitar informes congresales. Landa (2004) resaltó que es necesario “exigir la concurrencia de tres requisitos que habiliten válidamente los pedidos de informes, los mismos que deben estar debidamente fundamentados, ser suficientemente precisos y con carácter de interés público” (p. 104).

Los pedidos de informes deben que estar fundamentados, es decir, estas solicitudes subyacen un motivo relacionado al mejor desempeño de la función congresal y encaminados al seguimiento de los temas públicos. Incluso, el pedido de informe debe ser precisa, o sea, sin ambigüedad, de manera que la autoridad pública que está obligada a proporcionar información comprenda exactamente qué documentación se solicita y pueda responder de inmediato. Al mismo tiempo, estas solicitudes deben obedecer y referirse a asuntos que tengan que ver con el interés público, hecho que descarta que las peticiones sean usadas por un interés personal, con el fin de favorecer al ejecutivo o a favor de una organización política, afectando a la oposición (Landa, 2004).

Procedimiento del pedido de información

De acuerdo con el Procedimiento para la Tramitación Interna y Control de los Pedidos de Información y su Reiteración en el Área de Despacho Parlamentario (2017) señala que este procedimiento consta de cinco etapas: Formulación del pedido de información, respuesta al pedido, reiteración del

pedido, responsabilidad por la desatención a la reiteración del pedido, y seguimiento del pedido y respuesta.

- **Primera etapa: Formulación de los pedidos de información**

La formulación del pedido de informe se realiza a través de oficio firmado por el congresista y no por su personal asignado (asistente, secretaria y asesor) y se dirige a la autoridad que concierna, señalándose en su solicitud de manera precisa, fundamentada y con carácter de interés público (Robinson 2012; Congreso de la República, 2017).

El parlamentario debe dirigir una copia del cargo de recepción sellado y firmado por el destinatario, debe ser remitido oportunamente por el congresista o un miembro del personal del despacho congresal, de forma obligatoria al Área de Despacho Parlamentario (ADP) (Congreso de la República, 2017).

El ADP recibe la copia de la petición, verificando que se consigne el sello de recepción de la autoridad o entidad pública correspondiente a quien se dirigió el requerimiento y lo ingresa al Sistema Informático de Pedidos (SIP). Igualmente, el ADP ingresa los datos del documento de pedido de información al SIP: número de pedido de información, congresista autor del pedido, número del oficio del pedido realizado por el congresista, fecha del documento, fecha de recepción en la institución de destino, fecha de ingreso al ADP y sumilla del pedido. Asimismo, ADT escanea y archiva el oficio en orden numérico, de acuerdo con el momento de recepción (Congreso de la República, 2017).

- **Segunda etapa: Respuesta a los pedidos de información**

Si el funcionario público envía la respuesta directamente al despacho congresal, el personal del despacho enviará oportunamente una

copia de la mencionada respuesta al ADP (Congreso de la República, 2017).

Si la respuesta es recibida a través de la Presidencia o una Vicepresidencia, el personal del despacho de estos órganos parlamentarios debe remitir de manera oportuna el oficio de respuesta al ADP (Congreso de la República, 2017).

- **Tercera etapa: Reiteración de los pedidos de información**

Si el pedido de información es desatendido por el funcionario público requerido luego de quince días hábiles de recibido, el congresista podrá solicitar su reiteración a través de un oficio dirigido al presidente del Congreso, que será presentado en el Área de Trámite Documentario y derivado al ADP (Congreso de la República, 2017).

El ADP formula el oficio de reiteración, el cual es firmado por el vicepresidente encargado, según el Acuerdo de Mesa respectivo, y lo remitirá con cargo a su destinatario mediante el Área de Trámite Documentario. Asimismo, recibido el cargo del oficio de reiteración el ADP ingresa los datos correspondientes en el SIP (Congreso de la República, 2017).

- **Cuarta etapa: Responsabilidad por la no atención a la reiteración de un pedido de información**

Si reiterado el pedido es desatendido por el funcionario público requerido después de siete días hábiles de recibido el oficio de reiteración, el parlamentario

autor de la solicitud, por medio de un oficio dirigido a la Presidencia del Congreso, podrá solicitar que el Consejo Directivo determine si el funcionario requerido asista al Pleno del Congreso o a la comisión ordinaria relacionada con el tema motivo de la solicitud, para atender personalmente el pedido de información. El documento del legislador

es considerado en la agenda del Consejo Directivo (Congreso de la República, 2017).

Después de la aprobación del Consejo Directivo, el ADP genera los oficios correspondientes para el parlamentario autor del pedido, el presidente de la Comisión Ordinaria a la que asistirá el funcionario público y a este último, adjuntado los antecedentes pertinentes. Posteriormente, se ingresará al SIP, los datos correspondientes de los oficios que se produjeron como resultado de los acuerdos del Consejo Directivo, para su seguimiento (Congreso de la República, 2017).

- **Quinta etapa: Seguimiento de los pedidos y respuestas**

Semanalmente el ADP actualiza la publicación en el Portal del Congreso de la República (PCR) los pedidos de información y sus respuestas, el cual incluye los documentos escaneados. El ADP, en coordinación con la Oficina de Tecnologías de la Información, publica en el PCR la primera semana del mes, la estadística por sectores, de las solicitudes que no fueron atendidos, a pesar de haber transcurrido más de siete días de su reiteración (Congreso de la República, 2017).

Gestión pública y valor público

En cuanto a la gestión pública se entiende como “el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República, Ley n. °27785, 2002, p.226893).

“La gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. También, se ocupa de la utilización de los medios adecuados

para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos”. (IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia,2008, pp.14-15)

“La gestión pública es, después de todo, una tarea tan normativa como técnica” (Moore, 2019, p.60).

Políticas públicas

Fernández (1996) resaltó que la definición más amplia de política pública es la manifestada por Dye, quien señaló que la “política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer”. En esa dirección, Valles (2007) definió a la política pública como “un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social” (p.395).

Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas -lo cual les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados. (Valles, 2007, p.395)

La política pública es la “decisión de un gobierno para la asignación de recursos a la provisión de un bien público o la regulación de una actividad privada” (Colomer,2009, p.272).

“Las políticas públicas son decisiones de gobierno sobre temas de interés público que constituyen la respuesta del Estado frente a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que afectan a la sociedad” (Ceplan, 2016, p.8).

De acuerdo con Lahera (2004) las “políticas públicas incluye temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política” (p.10).

Por tanto, en estas definiciones se observa una coincidencia “la necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental para que podamos afirmar que estamos frente a una política pública” (Fernández, 1996, 432).

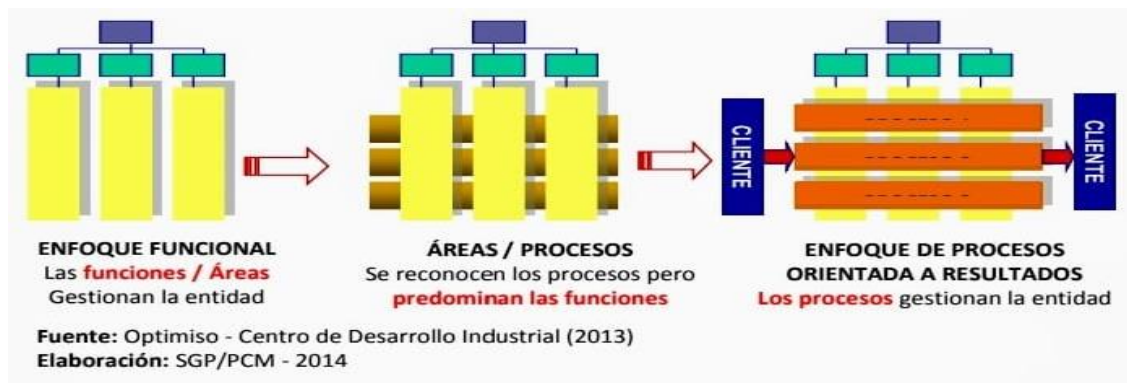
Del enfoque funcional al enfoque de la gestión por procesos orientada a resultados

En el enfoque de la gestión pública funcional (tradicional), las áreas gestionan la institución pública, es decir “los órganos o unidades orgánicas de la organización funcionan como departamentos estancos, que se gestionan verticalmente” (MEF,2018; p.6), en la que prevalece la línea de mando y la jerarquía. Si bien es cierto que se reconocen los procesos, no obstante, predominan las funciones (PCM,2014).

Mientras que el enfoque de gestión por procesos orientada a resultados incluye “la gestión horizontal, que fluyen a través de las distintas unidades orgánicas y puestos de la organización funcional”, (MEF,2018; p.6), en la que los “límites entre los diferentes órganos, unidades orgánicas, áreas, jefaturas o gerencias dejan de existir”, (PCM,2014, p.4) agregando valor continuamente durante todo el proceso. De este modo, contribuye a comprender cómo funcionan realmente las organizaciones públicas. Por ende, los procesos gestionan la institución pública (MEF,2018; PCM,2014).

Figura 3

Enfoques de gestión pública



Fuente. PCM (2014).

Aguilar (2006) y Badía y Bellido (1999) presentaron un cuadro comparativo que muestra las principales diferencias entre un enfoque de gestión funcional y un enfoque de gestión por procesos basado en resultados, como se aprecia a continuación.

Figura 4

Diferencias entre la gestión funcional y gestión por procesos orientada a resultados

<i>Gestión funcional</i>	<i>versus</i>	<i>Gestión por procesos</i>
Organización por departamentos o áreas especializadas.		Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.		Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.		Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principio de jerarquía y de control.		Principio de autonomía y de autocontrol.
Orientación interna de las actividades hacia el jefe o hacia el departamento.		Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.		Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia.		Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: ser más productivos.		Principio de eficacia: ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo.		La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: el departamento.		Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: el proceso.

Fuente. Aguilar (2006).

Valor público

“El año 1995 Mark Moore introdujo el enfoque de valor público con el objetivo de establecer una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público” (García, 2015, p.4). Es relevante indicar que, el valor público debe incluir, en especial, beneficios sociales, los cuales tienen que ser reconocidos y valorados por la ciudadanía (García, 2015).

En esa misma línea, Chica (2011) señaló que “para Moore el papel de la gestión pública es la creación de valor público, lo cual redundaría en la satisfacción ciudadana” (p.64).

Moore sostiene que la creación de valor público consiste en generar el máximo valor posible para la población a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en la institución, basándose en la imaginación gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia. (García, 2015, p.5).

Ortegón (2020) define al valor público como “toda forma de valor creado por el sector público a través de la prestación de servicios, la provisión de bienes y las intervenciones que conllevan leyes, regulaciones, prohibiciones y procedimientos que afectan la acción y el bienestar de los ciudadanos” (p.246).

Ortegón (2020) también explicó que, dentro de las categorías principales del concepto de valor público se encuentran esencialmente tres cualidades: servicios, resultados y confianza. Los servicios como respuestas de calidad a problemas concretos de la población; los resultados para cambiar el entorno de las personas y de las instituciones y así dar pie a nuevas oportunidades; y la confianza de las personas en sus instituciones como elemento básico para construir ciudadanía, democracia, participación y capital social. (p.246)

Por ello, “el valor público brinda a la política pública un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios” (García, 2015, 6).

Por consiguiente, entendemos por creación de valor público al resultado producido por las acciones de las autoridades públicas para aumentar el bienestar de la ciudadanía.

Gestión para resultados

García y García (2010) afirman que “la Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de los setenta por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado” (p.5). Es decir, impulsa pasar de la administración pública a la gerencia pública basada en una racionalidad económica y la búsqueda de la eficiencia y la eficacia.

Es importante señalar que la gestión para resultados (GpR) nace en los países desarrollados para afrontar las crisis fiscales y financieras, así como mantener el nivel de desarrollo obtenido. Mientras que en los países en vías de desarrollo el objetivo es acelerar el paso para lograr un grado de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) (García y García, 2010).

Así pues, una de las perspectivas producidas por la NGP para fortalecer la capacidad del Estado se encuentra la GpR, que se refiere a un marco conceptual que tiene como función facilitar a las entidades estatales la “dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados), a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID y CLAD, 2007, p.167).

Para destacar que el centro del concepto de GpRD se encuentra en la categoría teórica valor público, que se refiere a los cambios sociales -observables y susceptibles de medición- que el sistema político brinda respuesta a las demandas ciudadanas, y dichas modificaciones son los resultados que el ámbito público intenta lograr (García y García, 2010).

En este contexto, García y García (2010), definen a la GPRD

Como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (p.7).

Además, este enfoque plantea modificaciones en las formas tradicionales de gestión de gobierno al enfatizar en los resultados e impactos que se logran en pro de la satisfacción y bienestar de la ciudadanía, y pone especial interés en la medición de los resultados de la gestión, en virtud con el logro de objetivos y metas, para lo cual usa herramientas de verificación y priorización de avances de acuerdo con el nivel y porcentaje de resultados obtenidos que benefician al público objetivo (Chica, 2011).

La gestión basada en resultados se centra en la existencia de relaciones causa-efecto. La teoría afirma que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados. Dichas modificaciones se manifiestan en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que señala claramente la causalidad (Banco Mundial y OCDE,2005).

De esta manera, la GPR produce cambios mediante una cadena de resultados, marco de resultados o de cadena del valor público, porque transforman los insumos del Estado en bienes o servicios para la ciudadanía en diferentes etapas, agregando valor en cada una de ellas (Shack y Rivera, 2017).

Por consiguiente, “la GPR incorpora en la creación de valor público, una cadena orientada hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines)” (Chica, 2011, p.67). En la actualidad, la GPR es implementada por los gobiernos de Alemania, Australia, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido, y en América Latina: Brasil, Chile, Colombia y México (Chica, 2011).

El cambio trascendental que plantea la GpRD es colocar en primer lugar los resultados que se desea lograr y, en virtud de estos, definir la mejor combinación de los eslabones dentro de la cadena. “Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, sus procesos actuales y, en función de estos, se definen los resultados” (García y Garcia, 2010, p.8).

En relación con la terminología correcta sobre la gestión por resultados o gestión para resultados, BID y CLAD (2007) explicaron desde una perspectiva semántica que “parece contradictorio gestionar por resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término para, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados” (p.157).

Cadena de valor público

De acuerdo con Ames (2021) “la lógica de la creación de valor se puede expresar en lo que se conoce como la cadena de valor” (p.8), donde los insumos se mueven mediante un proceso que los transforma en un resultado. A su vez, esto puede generar valor público.

En cuanto a la definición de Cadena de Valor Público (CVP) Sotelo (2012), afirmó que la CVP es “un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo, su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa

de lo que es” (p.3). Mientras que Ceplan (2016) señaló que la CVP es un modelo teórico que permite describir cómo las intervenciones públicas buscan transformar la sociedad a través una combinación y secuencia causal de variables (insumos, procesos, productos, resultados e impactos)” (p.9) (Ver figura1).

“La cadena de valor público vincula el producto creado con los efectos sociales, y posibilita una visión sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos” (Alarcón et al., 2020). Asimismo, la secuencia lógica es lineal, y el núcleo del paradigma son las relaciones en la cadena de insumo, proceso, producto, resultado e impacto.

Alarcón et al. (2020) explicaron que

Los insumos concentran los recursos materiales, humanos y financieros para producir bienes y servicios, los procesos recogen las operaciones y actividades a través el cual se transforman esos recursos, el producto es identificado como bienes o servicios entregados a la población para satisfacer necesidades sociales, los resultados contribuyen a la solución o respuesta a un problema, y el impacto es consecuencia del resultado donde se reflejan los objetivos de la política. (p.7)

Es relevante tomar en consideración que las personas esperan la solución de sus problemas o la satisfacción a sus principales necesidades, “sin considerar las condiciones administrativas y los actores involucrados. Es el campo de la gestión pública donde se deben identificar los productos, procesos e insumos de la cadena de valor público necesarios para lograr los resultados e impactos” (Ceplan, 2016, p.10)

En esta dirección, la CVP “se despliegan sobre dos campos de naturaleza diferente: el de gestión pública (insumos, procesos y productos) y el de las políticas públicas (resultados e impactos). Ambos campos están relacionados con una lógica de causalidad y basados en evidencia” (Ceplan, 2016, p.10).

Ahora bien, Alarcón et al. (2020) destacaron que esta cadena tiene dos ámbitos de gestión: La gestión interna, la cual trata de una mirada hacia adentro, refleja la cadena de causas y concentra las relaciones que sustentan las respuestas al entorno donde se mide la eficiencia relacionada con el uso de recursos (materiales, humanos y financieros) y la eficacia que refleja el cumplimiento de lo planificado, y donde el nivel de decisión, intermedio presta mayor atención por su carácter ejecutivo operacional; y la gestión externa se refiere a una mirada hacia afuera, manifiesta la cadena de efectos y concentra los cambios producidos por la respuesta y/o solución de problemas públicos que influyen en las condiciones y calidad de vida, donde el nivel de decisión alta dirección dirige sus esfuerzos por su carácter más estratégico, incidencia en las relaciones sociales, comprobación de las políticas y mide la efectividad de la gestión (p.8).

Cabe mencionar que el gobierno “en su desempeño orienta la gestión pública a la creación de valor público al modificar situaciones sociales que son objeto de políticas públicas” (Alarcón et al., 2020, p.8). En el caso peruano, en los últimos años, se ha avanzado significativamente en la consolidación de una lógica de GpR. Esto ha permitido a las instituciones públicas identifiquen y prioricen las necesidades de la ciudadanía. Incluso, ayuda a mejorar la coordinación entre los organismos públicos con la finalidad de alcanzar los resultados esperados (Ceplan, 2016).

Por consiguiente, la cadena de valor público y la gestión para resultados son dos conceptos relacionados. Sin embargo, diferentes en el ámbito de la administración pública. La cadena de valor público se enfoca en el proceso de generación de valor en la esfera pública, mientras que la GpR se centra en el logro de resultados medibles y en la mejora del desempeño en el sector público.

Cadena de valor público de los pedidos de información congresal

Para el presente estudio se utilizó el modelo de la cadena de valor público, adaptándolo a los pedidos de información del Congreso de la República.

Esta consistió en la siguiente secuencia lógica: (1) los órganos parlamentarios piden información a las entidades públicas, (2) éstas están obligadas a dar respuesta a la solicitud, (3) los órganos parlamentarios toman acciones a partir de la información que remitieron las instituciones, y (4) los órganos parlamentarios producen resultados en beneficio de la ciudadanía (observar la figura 2).

Tabla 6

Modelo de cadena de valor de los pedidos de información congresal

Concepto	Definición
Resultado	Es la consecuencia de las acciones tomadas por los órganos parlamentarios que producen beneficios a la población. Estos beneficios se materializan con la implementación de normas, ya sea mediante una ley o un decreto supremo a cargo del gobierno nacional.
Acción Parlamentaria	Es una decisión o medidas adoptadas por los órganos del Congreso a partir de la información que fue proporcionada por la Sunass en el marco de las funciones parlamentarias: Función de control político: Presentación de un informe final. Función legislativa: Proyecto de ley, dictamen y ley. Función de representación: Informar a la población.
Respuesta	Las instituciones públicas (entre ellas la Sunass) remiten un oficio y un informe atendiendo el pedido de información formulada por los órganos parlamentarios.
Pedido de Información	Los congresistas tienen la facultad constitucional de pedir información que estime necesario a las instituciones públicas, con la finalidad de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Nota. Adaptado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013).

Un ejemplo de esta secuencia de cadena de valor de los pedidos de información congresal.

1. El insumo: un congresista de Piura solicita información documentada al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) sobre el estado situacional del servicio de agua en las zonas urbanas, pequeñas ciudades y rural de la región que representa.
2. Respuesta: el MVCS remite la información solicitada al despacho del congresista de Piura.
3. Acciones parlamentarias: El congresista solicita reunión de trabajo con el ministro del MVCS. Asimismo, el congresista influye (presiona, exige) al

Gobierno Nacional para que se publique un Decreto Supremo que declare en emergencia su región.

4. Resultados: el Gobierno Nacional aplica las medidas indicadas en dicho Decreto Supremo que benefician a la población de Piura.

Ahora bien, en esta investigación se utilizó como estudio de caso los pedidos congresales formulados a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) en el periodo de marzo de 2020 hasta mayo de 2022. Para el análisis se consideró las solicitudes presentadas por los órganos congresales (es decir, despachos congresales, las comisiones ordinarias y los grupos de trabajo en el interior de las comisiones), las respuestas de la Sunass, y las acciones adoptadas por los órganos parlamentarios y los resultados de estas.

2.3. Definición de términos básicos

Congresista de la República: El artículo 13 del RCR indica que “los representantes al Congreso se denominan congresistas” (p.16) y el artículo 14 establece que “los congresistas representan a la nación y no sujetos a mandato imperativo” (p.15). Por ende, el congresista es aquel político que integra una institución legislativa dentro del sistema político de cada país.

Organización parlamentaria: De acuerdo con el Reglamento Interno de Trabajo, la organización parlamentaria es el “ámbito organizacional que comprende a los órganos de trabajo de los congresistas. Estos son: el Pleno, la Comisión Permanente, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, la Presidencia, la Junta de Portavoces, las Comisiones, los Grupos Parlamentarios, los Despachos Congresales y los que el Reglamento del Congreso establezca” (Congreso de la República, 2022, p.5).

Parlamentario/a: “Persona elegida por el pueblo para que les represente en un órgano legislativo nacional; también se utiliza indistintamente el término miembro del parlamento” (UIP y PNUD,2022, p.6).

Personal de confianza de la Organización Parlamentaria: El Reglamento Interno de Trabajo en el artículo 3 los define como los “servidores designados por los congresistas para labores de asesoramiento y apoyo en las unidades de la Organización Parlamentaria. La confianza que la sustenta es de naturaleza política”. Además, se entiende por servidor a la “persona natural que presta servicios remunerados y subordinados en el Congreso de la República” (Congreso de la República, 2022, p.5).

Prestación de los servicios de saneamiento: comprende la prestación regular de: servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2017, p.13).

Procedimiento de control político : El artículo 64 del RCR señala que los procedimientos del control político “comprenden la investidura del Consejo de ministros, la interpelación a los ministros, la invitación a los ministros para que informen, las preguntas a los ministros, la solicitud de información a los ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político” (Congreso de la República, 2022, p.87).

Reglamento del Congreso de la República (RCR): Es el conjunto de normas que rigen los procedimientos parlamentarios también conocido como normas de procedimiento (Yamamoto, 2007).

Resultado: De acuerdo con la Política de Modernización de la Gestión Pública “es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetiva, y que, a su vez, contribuye al logro de un resultado final” (PCM, 2013, p.485773).

Servicios de saneamiento: Están conformados por sistemas y procesos, de acuerdo con el siguiente detalle:

1. Servicio de Agua Potable:

a) Sistema de producción, que comprende los procesos de: captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento y conducción de agua tratada, mediante cualquier tecnología.

b) Sistema de distribución, que comprende los procesos de: almacenamiento, distribución, entrega y medición al usuario mediante cualquier tecnología.

2. Servicio de Alcantarillado Sanitario, que comprende los procesos de: recolección, impulsión y conducción de aguas residuales hasta el punto de entrega para su tratamiento.

3. Servicio de Tratamiento de Aguas Residuales para disposición final o reúso, que comprende los procesos de mejora de la calidad del agua residual proveniente del servicio de alcantarillado mediante procesos físicos, químicos, biológicos u otros, y los componentes necesarios para la disposición final o reúso.

4. Servicio de Disposición Sanitarias de Excretas, que comprende los procesos para la disposición final del agua residual y la disposición sanitaria de excretas a nivel intradomiciliario, con o sin arrastre hidráulico (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2017, p.13).

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass): “Es el regulador económico de Perú para los servicios de saneamiento que incluyen el agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y la eliminación sanitaria de las excretas. Creado en 1992, es uno de los cuatro reguladores económicos del sector en Perú” (OCDE,2022, p.15).

Usuario: “Persona natural o jurídica a la que se presta los servicios de saneamiento” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2017, p.66).

Capítulo III

Hipótesis y Variables

3.1. Hipótesis

3.1.1. Hipótesis general

Los pedidos de información congresal formulados por los órganos parlamentarios a la Sunass no han generado valor público.

3.1.2. Hipótesis específicas

- 1) Los pedidos de información formulados por los órganos parlamentarios a la Sunass no producen acciones posteriores.
- 2) Los pedidos de información de los órganos parlamentarios a la Sunass no producen acciones posteriores que generen valor público.

3.2. Operacionalización de variables

3.2.1. Variables independientes

- Los pedidos de información que formularon los órganos parlamentarios a la Sunass.
- Las acciones adoptadas por los órganos parlamentarios a partir de la información que solicitaron a la Sunass.

Para la identificación de las variables se han empleado los indicadores que se muestran en tabla 7.

3.2.2. Variable dependiente

- Beneficios a la población.

Tabla 7

Indicadores de las variables independientes

VARIABLES	INDICADORES
Pedidos de información que formularon los órganos parlamentarios a la Sunass	N° total de pedidos de información
	N° de pedidos de información excluidos
	N° de pedidos de información incluidos
	N° de pedidos de información por órganos parlamentarios
	N° de pedidos de información por funciones parlamentarias
	N° de pedidos por tipo de tema que los órganos parlamentarios solicitaron información a la Sunass
Acciones adoptadas por los órganos parlamentarios	N° de pedidos de información que produjeron acciones posteriores
	N° de acciones posteriores que generaron valor público
	N° de acciones posteriores que no generaron valor público
	N° de acciones por tipo de medida adoptada por los órganos parlamentarios

Tabla 6

Indicadores de la variable dependiente

VARIABLE	INDICADORES
Beneficio a la población	N° de pedidos de información que terminaron en normas legales
	N° de pedidos de información que generaron asignación de recursos financieros a la Sunass
	N° de pedidos de información que generaron proyectos priorizados en saneamiento
	Inversión en proyectos de saneamiento generados a partir de pedidos de información
	N° de proyectos de inversión priorizados en la Ley de presupuesto del sector público
	N° de proyectos de inversión priorizados por departamentos en la Ley de presupuesto del sector público
	N° de proyectos de inversión de saneamiento monitoreados a partir de los pedidos de información

Capítulo IV

Metodología del estudio

4.1. Método y tipo de la investigación

La presente investigación utilizó el método cualitativo, el cual es entendida como “aquella que aplica diversos procedimientos, diferentes a la medición y al uso de números, para recoger, analizar e interpretar la información” (Niño, 2011, p.152). Dicho método busca la causa o la naturaleza del fenómeno e intenta entender y explicar los hechos y circunstancias humanas, con el objetivo de describir las cualidades de un fenómeno. Asimismo, se examina un componente que abarca una parte de la realidad (Díaz et al., 2013; Pino,2018).

Igualmente, el tipo de investigación es explicativa o causal porque “deviene de la investigación descriptiva. Es decir, es un proceso necesario que se da en la investigación. Explica el comportamiento de las variables de una manera sólida” (Pino, 2018, p.194). Como remarcó Carrasco (2009) este tipo de investigación responde a la pregunta ¿por qué?, mejor dicho, con este estudio se puede conocer por qué un hecho o fenómeno de la realidad tiene determinadas cualidades, características, etcétera, en resumen, por qué la variable en estudio es como es.

Para el caso de las investigaciones cualitativas el diseño de investigación “es el abordaje general que se utilizará en el proceso de investigación” (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018, p.524).

Este estudio utilizó el diseño no experimental de investigación, el cual comprende aquellas variables independientes que carecen de manipulación intencional, y no tienen un grupo de control, ni mucho menos experimental. Evalúan los hechos y fenómenos de la realidad luego de su ocurrencia (Carrasco, 2009, p.71). Y en específico se empleó el diseño transversal explicativo, que se caracteriza por ser un diseño propio “para determinar y conocer las causas, factores o variables que generan situaciones

problemáticas dentro de un determinado contexto social. Explica los hechos y fenómenos en cuanto a sus causas y consecuencias” (Carrasco, 2009, p.72).

4.2. Diseño de la investigación

Este trabajo aplica el paradigma cualitativo porque mediante el análisis documental y de entrevistas a profundidad semiestructuradas a los funcionarios públicos clave detrás de formular los pedidos de información desde los despachos congresales y comisiones ordinarias se recoge la intención inicial, así como las acciones subsecuentes a las solicitudes congresales. En ese sentido, la presente investigación es de tipo explicativo, pues, se examinó las acciones adoptadas por los parlamentarios, a partir de la información que suministró la entidad estatal al Congreso de la República.

Sobre la misma línea, el presente estudio establece al pedido de información como unidad de análisis, y se analizó la solicitud congresal que formularon los órganos parlamentarios a la Sunass en período 2020-2022.

4.3. Población y muestra

El universo se entiende como el “conjunto de elementos (personas, objetos, sucesos, etcétera) globales, finitos e infinitos, a los que pertenece la población y la muestra de estudio en estrecha relación con las variables y el fragmento problemático de la realidad, que es materia de investigación” (Carrasco,2009, p.236). Mientras que la población es el conjunto formado por todos los elementos (unidades de análisis) que pertenecen al ámbito espacial donde se desarrolla el trabajo de investigación (Carrasco,2009; Pino, 2018). Finalmente, la muestra es una parte o fragmento representativo de la población, cuyas características esenciales son las de ser objetiva y reflejo fiel de ella, de este modo los resultados conseguidos en la muestra puedan generalizarse a todos los elementos que conforman dicha población” (Carrasco,2009; Pino, 2018). Como explicaron Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) en una investigación cualitativa la muestra “es el grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, sobre el cual se habrán

de recolectar los datos, sin que necesariamente sea estadísticamente representativo del universo o población que se estudia” (p.427).

En el caso del análisis documental, la población son los pedidos de informes que enviaron los congresistas de la república a las instituciones públicas, mientras que la muestra son las solicitudes de información recibidos por la Sunass en los períodos parlamentarios 2020-2021 (desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 13 de julio de 2021: 79 pedidos) y 2021-2022 (desde el 18 de agosto de 2021 hasta el 6 de mayo de 2022: 52 pedidos) representando un total de 131 peticiones.

Ahora bien, en el caso de las entrevistas a profundidad semiestructuradas, la población son aquellas personas con conocimiento y experiencia en la atención de los pedidos información congresal y la muestra es de 16 personas (4 exoficiales mayores, 3 secretarios de comisiones ordinarios, 8 despachos congresales y ex asesores de despacho congresal, y 1 asesor de Grupos de Trabajo dentro de la comisión ordinario).

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica de recolección de datos son aquellos procedimientos o medios que se emplean con el fin de recoger los datos contenidos en documentos vinculados con el problema y el objetivo de investigación. Las técnicas convencionales son la observación, la entrevista y la encuesta, entre otras (Carrasco 2009; Niño,2011).

Así, en este estudio, el listado de pedidos de información congresales registrados en el Sistema de Trámite Documentario (SISTRAM 2.0) de la Sunass fue usado como instrumento de recolección de datos. Es relevante indicar que el Sistram es administrado por la Unidad de Gestión Documentaria que depende de la Oficina de Administración y Finanzas, que “se encarga de ejecutar y monitorear los procesos de gestión documentaria y archivo de la entidad” (artículo 48 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunnas,2019). La Unidad de Gestión Documentaria recibe

“los documentos presentados en mesas de partes y derivarlos a los órganos y unidades orgánicas correspondientes” (artículo 49 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunnas,2019).

Además, la revisión documentaria y las entrevistas semiestructuradas son utilizadas como instrumentos de recolección de datos para el análisis cualitativo. Es relevante precisar que la investigación documental es el método que a partir de un cúmulo de fuentes documentales (registros audiovisuales, libros o documentos de archivo) busca suministrar significado, captar y construir conocimiento empírico, establecer vínculos, reconstruir eventos o circunstancias e identificar prácticas particulares (Sánchez et al., 2020), y como lo enfatizó Bowen (2009) la investigación documental es un método eficiente, no intrusivo ni reactivo, o sea, consume menos tiempo que otros métodos, y el proceso investigativo no afecta la información (fuente documental). No obstante, por lo general, no provee los detalles suficientes para dar respuesta a una pregunta de investigación.

Ahora bien, entendemos por documento a “todo objeto o elemento material que contiene información procesada sobre hechos, sucesos o acontecimientos naturales o sociales que se han dado en el pasado, y que poseen referencias valiosas (datos, cifras, fichas, índices, indicadores, etc.) para un trabajo de investigación” (Carrasco, 2009, p.275).

En cuanto a la entrevista semiestructurada “es una entrevista con relativo grado de flexibilidad, tanto en el formato como en el orden y los términos de realización para las diferentes personas a quienes está dirigida” (Díaz et al., 2013, p.120). Asimismo, este tipo de entrevista se caracteriza porque “el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información” (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018, p.449).

En este estudio por medio de las entrevistas se buscó conocer la intención inicial, y las acciones subsecuentes a las solicitudes congresales luego de

recibir la información proporcionada por la Sunass. Por último, se aprovechó la flexibilidad de la entrevista semiestructurada para profundizar en aquellos aspectos relevantes que surgieron en el trascurso de las entrevistas.

4.5. Técnicas de análisis de datos

Para el análisis de datos cualitativo, el cual consiste “en dividir las unidades de datos en unidades aún más pequeñas, etiquetando estas con un código y comparar los diferentes códigos entre sí” (Van Thiel, 2022, p.145). se utilizó el software Atlas.ti 9 con el propósito de “segmentar datos en unidades de análisis o significado, codificar datos (codificación abierta, axial y selectiva) y construir teoría (relacionar conceptos, categorías y temas)” (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018, p.499). Cabe indicar que “el ATLAS.ti es un programa de cómputo para el análisis de textos, audios, imágenes, vídeos y geodatos” (Abarca y Ruiz,2014, p.6).

4.6. Análisis documental

En relación con la primera sección sobre el análisis documental, la muestra son los pedidos de información formulados por los congresistas peruanos a la Sunass en los períodos parlamentarios 2020-2021 (desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 13 de julio de 2021: 79) y 2021-2022 (desde el 18 de agosto de 2021 hasta el 6 de mayo de 2022: 52) representando un total de 131 de solicitudes de informes.

De esos 131 oficios congresales se realizó un cribado para seleccionar los documentos que pueden ser examinados en la cadena de valor de los pedidos de información, para ello se utilizó cuatro criterios: Ruego Parlamentario (RP), tema que no es competencia de la Sunass (TNCS), respuesta satisfactoria (RP) y la solicitud en curso (EC). De este modo de los 131 pedidos de información identificados se excluyeron 67.

Tabla 9

Pedidos de información excluidos 2020-2022

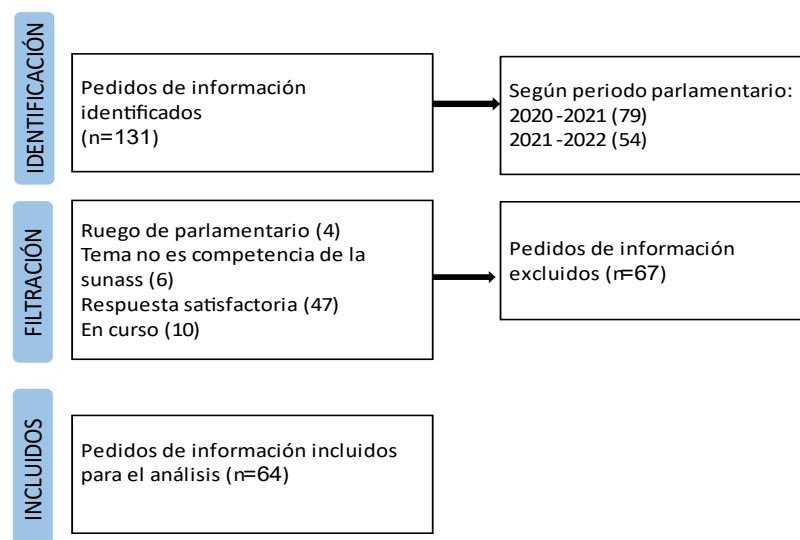
Período	RP	TNCS	RS	EC	Total
2020-2021	1	4	36	2	43
2021-2022	3	2	11	8	24
Total	4	6	47	10	67

Fuente. Elaboración propia.

Así pues, el ruego parlamentario es la petición que los congresistas presentan a una institución pública para obtener favores o privilegios, mientras que el tema que no es competencia de la Sunass se refiere a que el ente regulador carece de competencia para atender el pedido efectuado por el congresista. Asimismo, la respuesta satisfactoria consiste en el oficio de atención que emite una organización pública al despacho congresal contiene información (datos e informes) que convence al congresista y el proceso culmina en esa etapa, por ello, no se produce un nuevo pedido de información; y la solicitud en curso son los pedidos de informes que en el momento del presente estudio se encontraban en trámite. De esta manera, 64 pedidos de información fueron incluidos con la finalidad de determinar si generaron o no valor público.

Figura 6

Diagrama de flujo de análisis documental



Fuente. Elaboración propia.

Capítulo V

Resultados

Este capítulo se divide en tres secciones: hallazgos de la revisión documental, hallazgos de las entrevistas y cadena de valor de los pedidos de información.

5.1. Hallazgos de la revisión documental

En esta primera sección, se analizó 64 pedidos de información, los cuales fueron incluidos con la finalidad de determinar si generaron o no valor público.

Estos 64 pedidos congresales fueron clasificados en dos bloques. El primer referente a la función legislativa y control político, y el segundo sobre la función representativa, el cual consiste fundamentalmente en el Traslado de Pedidos de Ciudadanos (TPC).

Es preciso decir que el TPC no es un requerimiento directo del congresista sino es una demanda ciudadana (reclamo, queja y denuncia) el cual es presentado a los parlamentarios para que sean trasladados a la institución pública correspondiente para su atención efectiva y oportuna.

Tabla 10

Pedidos de información considerados: bloque I y II

Período	Bloque I: Funciones Legislativa y Control Político			Bloque II: Función Representativa	Total
	FCP	FL	FCP/FL	TPC	
2020-2021	12	1	3	20	36
2021-2022	6	2	2	18	28
TOTAL	18	3	5	38	64

Fuente. Elaboración propia.

Del 2020 al 2022, 26 pedidos de información (41%) se encuentran en el bloque I, mientras que 38 (59%) solicitudes se ubican en el bloque II. Además, comparando los pedidos de información ubicados en los dos bloques, se observa que hay más traslado de pedidos ciudadanos en el marco de la

función de representación, que solicitudes de informes orientadas a las funciones legislativas y de control político.

5.1.1. ÓRGANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En cuanto a los tipos de solicitantes es importante señalar que 48 (75%) fueron de comisiones ordinarias, 14 de despachos congresales (22%) y 2 (3%) de grupos de trabajo de las comisiones ordinarias. Es más, en estos dos periodos parlamentarios estudiados, se observa que las comisiones ordinarias del Congreso de la República en el marco de sus funciones parlamentarias solicitaron más informes a la Sunass que los despachos congresales.

Tabla 7

Nº de Pedidos de información que enviaron los órganos del parlamento a la Sunass 2020-2022

Período	Grupo de Trabajo de la Comisiones	Comisión	Despacho Congresal	Total
2020-2021	1	32	3	36
2021-2022	1	16	11	28
Total	2	48	14	64

Fuente. Elaboración propia.

A. COMISIONES ORDINARIAS

En el periodo 2020-2021, en el bloque I (función legislativa y de control político) la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (Codeco) remitió a la Sunass 9 pedidos de información y la Comisión de Vivienda y Construcción envió 3 solicitudes.

Tabla 8

Comisiones Ordinarias 2020-2022

Período	Bloque I		Bloque II		Total
	Defensa del Consumidor	Vivienda y Construcción	Defensa del Consumidor	Vivienda y Construcción	
2020-2021	9	3	20	0	32
2021-2022	2	0	14	0	16

Fuente. Elaboración propia.

Asimismo, en el bloque II (función representativa), la Codeco en ese período presentó 20 oficios, los cuales consistían, básicamente, en el traslado de reclamos que presentaron los usuarios de los servicios de saneamiento al Módulo de Atención del Ciudadano de la comisión, esta trasladó las solicitudes de los ciudadanos amparado en lo prescrito en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, mientras que en el periodo 2021-2022, en el bloque I, la Codeco envió 2 solicitudes congresales a la Sunass, y en el bloque II se remitió 14 oficios parlamentarios.

Codeco- Comisión investigadora

Cabe señalar, que en el período 2020-2021, el 21 de agosto de 2020 el Pleno del Congreso aprobó la Moción de Orden del Día n.º11072 que otorga facultades de comisión investigadora a la Codeco para investigar hasta por ciento ochenta días hábiles, a todos los organismos reguladores, supervisores, de vigilancia, de control y de sanción, durante los últimos cinco años, para determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales de sus funcionarios; así como para proponer reformas normativas e institucionales que fortalezcan el rol regulador del Estado, en el marco de la Constitución Política del Perú en la protección de la salud y la vida de los consumidores.

Las entidades públicas investigadas fueron la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), la Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, carga y mercaderías

(Sutran) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid).

Los objetivos de esta comisión investigadora fueron: Determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios que laboran en las instituciones investigadas en caso existieran de la revisión del ejercicio de sus funciones en sus ámbitos de competencia; proponer reformas normativas e institucionales de los organismos en investigación; conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir o sancionar la conducta de quienes resulten responsables; y proponer reformas normativas e institucionales que mejoren el funcionamiento de los organismos reguladores, supervisores, de vigilancia, de control y de sanción para que, en el ejercicio de sus funciones, se logre una adecuada aplicación de la normativa de protección al consumidor.

La Codeco formuló 9 pedidos de información a la Sunass, de los cuales 6 oficios estaban orientados a la función de control político, 2 documentos dirigidos tanto a la función de control político como a la función legislativa, y solo una petición de información enfocado a la función legislativa.

B. DESPACHOS CONGRESALES

En el periodo 2020-2021, en el bloque I el congresista Rubén Ramos Zapana, representante del departamento de Puno, miembro de la bancada Unión por el Perú, envió en 3 ocasiones pedidos de información orientado a la función de control político a la Sunass. En cambio, en el período 2021-2022, en el bloque I los congresistas (María Acuña, Víctor Cutipa, Raúl Doroteo, Heidi Juárez, Ilich López, Alfredo Pariona y Cheryl Trigozo) presentaron 7 pedidos de informes a la Sunass, de los cuales 5 congresistas remitieron solicitudes de información orientadas a la función de control político, mientras que 2 oficios congresales estaban dirigidos a la función legislativa.

Tabla 9

Despachos congresales 2020-2022

Período	Bloque I	Bloque II	Total
2020-2021	3	0	3
2021-2022	7	4	11

Fuente. Elaboración propia.

Además, las señoras congresistas de la bancada de Alianza Para el Progreso enviaron más requerimientos de informes al organismo regulador de los servicios de saneamiento, y en el bloque II los despachos de los congresistas (María Acuña, Betssy Chávez, Americo Gonza, Carlos Zeballos) remitieron 4 traslados de pedidos de ciudadanos a la Sunass. Se observa que el reclamo presentado por el ciudadano Edwin Fuentes fue enviado a varios congresistas (Acuña, Chávez y Zeballos) y éstos reenviaron la demanda al organismo regulador.

Igualmente, 3 de los 4 oficios congresales señalaron el marco legal de conformidad al artículo 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República.

C. GRUPOS DE TRABAJO DENTRO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

En el periodo 2020-2022, se observó que al interior de dos comisiones ordinarias se crearon Grupos de Trabajo, los cuales solicitaron información a la Sunass. En el periodo 2020-2021 se instaló el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Estado Situacional de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales en el Comisión de Vivienda y Construcción. Asimismo, en el siguiente período se instaló el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones en el Sector de Agua y Saneamiento Básico en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Cabe destacar que en el período 2020-2021, el 17 de junio de 2020 la Comisión de Vivienda y Construcción acordó conformar el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Estado Situacional de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), cuyos objetivos fueron efectuar el

seguimiento al funcionamiento y ejecución financiera de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, que se encuentran en funcionamiento y en ejecución, y la elaboración de expedientes técnicos de estos importantes proyectos a nivel nacional; fiscalizar el cumplimiento de los plazos para las ejecuciones de cada uno de los proyectos a nivel nacional; vigilar los mecanismos legales, que permiten elaborar y diseñar estos proyectos, así como el funcionamiento y los resultados con la sociedad; y conocer de cerca y de manera concreta la situación de todos los proyectos que impliquen elaboración, ejecución, y funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales en todo el Perú.

El 7 de setiembre de 2020 este grupo solicitó información a la Sunass sobre situación actual de las PTAR, así como sus deficiencias en funcionamiento e infraestructura; y detallar los problemas de las PTAR en las principales ciudades del Perú, y a la vez, fue invitado a exponer a una reunión virtual para el lunes 21 de setiembre de 2020. Sunass expuso y durante la sesión se pidió nueva información, la cual fue remitida. Igualmente, dicho grupo tuvo reuniones con otras entidades del sector saneamiento. Sin embargo, el coordinador del grupo, congresista Mártires Lizana, explicó que *“no llegaron a presentar su informe final, por motivo de la pandemia del Covid-19, lo cual impidió visitar algunas zonas del país, esto no permitió avanzar mucho”*.

En ese sentido, este grupo no entregó su informe ante la comisión. Es relevante subrayar que los grupos de trabajo no están obligados a remitir su informe final, pues, no hay normativa que lo regule.

5.1.2. BLOQUE I: TEMAS DE LOS PEDIDOS DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LAS FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO Y LEGISLATIVA

Periodo 2020-2021

De acuerdo con las funciones de control político (o control parlamentario) y legislativas en el periodo 2020-2021, los órganos del Congreso peruano enviaron 16 pedidos de información a la Sunass: 12 solicitudes de las comisiones ordinarias, 3 de despachos congresales y 1 grupo de trabajo de una comisión ordinaria.

Tabla 10*Tipos de temas de los pedidos de información: 2020-2021*

N°	Tipo de Solicitante	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Tipo de Tema	Función Parlamentaria	Marco Legal
1	Congresista	017-2020-2021-RRZ/CR	025-2020-SUNAS S-PE	Situación del contrato de concesión del proyecto "Sistema de Tratamiento de las Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca" y el estado sobre el tratamiento de agua residuales en la región.	PTAR	FCP	Artículos 96 CPP y 69 RCR
2	Comisión	128-2020-2021/JCOR-CVC-CR	049-2020-SUNAS S-PE	Informar en qué parte del DU N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, tienen las restricciones para disponer de los recursos ordinarios para realizar acciones de fiscalización y supervisión a las EPS en el 2020.	SUNAS S	FCP/FL	No indica
3	Comisión	063-2020-2021/JCOR-CVC-CR	051-2020-SUNAS S-PE	Desempeño de las EPS de los departamentos de Arequipa, Cusco, Ica, Loreto, Puno y San Martín.	EPS	FCP	No indica
4	Comisión	FI 019-2020-2021/CODECO-FI-CR	068-2020-SUNAS S-PE	Desempeño de la Sunass en los últimos cinco años.	SUNAS S	FCP/ FL	No indica
5	Comisión	05-2020/CODECO-FI-CR	086-2020-SUNAS S-PE	Normativa que regula a la Sunass, y las normas y reglamentos técnicos del sector.	SUNAS S	FCP/ FL	No indica
6	Congresista	154-2020-2021-RRZ/CR	208-2020-SUNAS S-GG	Acciones de supervisión o monitoreo realizadas a los prestadores de servicios de saneamiento en la provincia de Chucuito - Juli desde 2019 al 2020.	SUNAS S	FCP	Artículos 96 CPP y 69 RCR
7	Comisión	002-2020/CODECO-FI-CR	228-2020-	Actuación de los Consejos de Usuarios - Sunass, de los últimos cinco años, y se remita la relación de los representantes.	SUNAS S	FCP	No indica

N°	Tipo de Solicitante	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Tipo de Tema	Función Parlamentaria	Marco Legal
8	Congresista	156-2020-2021-RRZ/CR	SUNAS S-GG 247-2020-SUNAS S-GG	Acciones adoptadas por la Sunass en materia de supervisión o monitoreo realizadas a los prestadores de servicios de saneamiento del ámbito urbano y rural desde 2018 al 2020 de la región Puno.	SUNAS S	FCP	Artículos 96 CPP y 69 RCR
9	Comisión	006-2020/CODECO-FI-CR	254-2020-SUNAS S-GG	Nombramientos de los altos funcionarios de Sunass de los últimos cinco años.	SUNAS S	FCP	No indica
10	Grupo de Trabajo	005 -2020-2021-GTSEPTAR-CR	090-2020-SUNAS S-PE	Situación del tratamiento de aguas residuales y sus problemas en las principales ciudades del Perú, y retos normativos.	PTAR	FCP/ FL	No indica
11	Comisión	007-2020-2021/CODECO-FI-CR	092-2020-SUNAS S-PE	Conocer el 100% de las sesiones del Consejo Directivo de la Sunass, desde el 1 de setiembre del 2015 hasta 31 de agosto del 2020.	SUNAS S	FCP	No indica
12	Comisión	343-2020-2021/JCOR-CVC-CR	097-2020-SUNAS S-PE	Implementación del Decreto de Urgencia n.º011-2020, el cual modifica el Decreto Legislativo N° 1280.	SUNAS S	FCP	Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
13	Comisión	FI 188-2021/CODECO-FI-CR	004-2021-SUNAS S-PE	Copia digital de los expedientes de consultorías y asesorías externas, informes sanitarios, supervisión y resoluciones de nombramiento en los Órganos Resolutivos realizadas en los últimos cinco años.	SUNAS S	FCP	No indica
14	Comisión	12-2021/CODECO-FI-CR	015-2021-	Multas impuestas en los últimos cinco años.	SUNAS S	FCP	No indica

N°	Tipo de Solicitante	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Tipo de Tema	Función Parlamentaria	Marco Legal
15	Comisión	13-2021/CODECO-FI-CR	SUNAS S-PE 012- 2021- SUNAS S-PE	Propuestas de normas de carácter general, indicando mejoras en las normas actuales.	SUNAS S	FL	No indica
16	Comisión	FI 2021/CODECO-FI-CR	N°274- 2021- SUNAS S-GG	Observaciones de OCI a las ODS y planes de control para subsanar, así como los avances, logros y metas en el marco del Programa País OCDE –Perú, y acciones tomadas sobre la contaminación del agua por arsénico en el norte del Perú.	SUNAS S	FCP	Artículos 96 y 97 CPP y 88 RCR

Nota. Pedido de Información (PI), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) y Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).

Tomando atención con el tipo de tema, encontramos 13 pedidos de información vinculadas con el desempeño de la Sunass, 2 sobre las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales y 1 en relación con las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento. Asimismo, se observa que 8 comisiones ordinarias y 3 despachos congresales enviaron pedidos de información asociado a la función de control político a la Sunass, y la Codeco remitió 1 solicitud de informe orientado a la función legislativa. Finalmente, 3 comisiones ordinarias y 1 grupo de trabajo presentaron peticiones de informes vinculado a la función de control político y función legislativa.

Adicionalmente, de las 16 solicitudes de información congresal, en 11 oficios no se indicó el marco legal, mientras que 5 oficios sí mencionaron las normas legales. En el caso de los documentos que señalaron la normativa: 3 oficios se basaron en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú (CPP) y artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República (RCR), 1 de los artículos 96 y 97 de la CPP y artículo 88 RCR, y 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Periodo 2021-2022

En virtud con las funciones de control parlamentario y legislativas en el periodo 2021-2022, los órganos del parlamento nacional enviaron 10 oficios al Organismo Regulador de los Servicios de Saneamiento: 7 pedidos de los despachos congresales, 2 de las comisiones ordinarias, y 1 grupo de trabajo de una comisión ordinaria.

Tabla 11*Tipos de temas de los pedidos de información: 2021-2022*

N°	Tipo de Solicitante	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Tipo de Tema	Función Parlamentaria	Marco Legal
1	Congresista	016-2021-2026-IFLU/CR	086-2021-SUNASS-PE	Número de JASS a nivel nacional, y las áreas de prestación de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional.	JASS	FL	No indica
2	Congresista	198-2021-APS-CR	351-2021-SUNASS-GG	Cuáles son las acciones tomadas por Sunass sobre el tratamiento de las aguas residuales y las acciones que se viene realizando para mitigar esta falta de plantas de tratamiento de agua residuales en el departamento de Huancavelica.	PTAR	FCP	Artículos 96 CPP, 69,87 RCR
3	Congresista	108-2021-2022-MAP/CR	115-2021-SUNASS-PE	Situación de la EPS de Lambayeque que se encuentra hace más de tres años en el RAT a cargo del OTASS.	EPS	FCP	Artículos 96 CPP y 22 b) RCR
4	Comisión	056-2021-2022/CODECO-CR	119-2021-SUNASS-PE	Normas legales actualizadas y otros documentos vinculados a la protección al consumidor.	SUNASS	FCP/ FL	Artículos 96 CPP y 22 b) RCR
5	Comisión	121-2021-2022/CODECO-CR	417-2021-SUNASS-GG	Características técnicas de las PTAR que están funcionando en el país, el estado de estas, y los sistemas de desinfección utilizados en cada una de ellas.	PTAR	FCP	Artículos 96 CPP y 22 b) RCR

N°	Tipo de Solicitante	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Tipo de Tema	Función Parlamentaria	Marco Legal
6	Congresista	267-2021-2022/HLJC-CR	048-2022-SUNASS-GG	Situación de las EPS a nivel nacional y las acciones para mejorar su operatividad.	EPS	FCP	Artículos 96 CPP y 87 RCR
7	Congresista	241-2021-2022-RFDC-CR	043-2022-SUNASS-PE	Autorización para prestar servicios de saneamiento a una Unidad de Gestión Municipal a la Municipalidad Distrital de Independencia, provincia de Pisco - Ica.	UGM	FL	Artículos 96 CPP, 22 b) y 87 RCR
8	Grupo de Trabajo	26-2021-2022/GTSISASB/CR	076-2022-SUNASS-PE	Desempeño de las EPS de los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Loreto, Piura y Puno.	EPS	FCP/ FL	No indica
9	Congresista	427-2021-2022-VRCC/CR	083-2022-SUNASS-PE	Cuál es el estado financiero y económico de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Ilo e informar si dicha empresa motiva o no, su continuidad dentro del Régimen de Apoyo Transitorio.	EPS	FCP	Artículos 96 CPP, 22 b), 66 y 87 RCR
10	Congresista	480 -2022-2023-CHTR/CR	234-2022-SUNASS-GG	Acciones realizadas por la Sunass en fiscalizar, regular, normar, sancionar, solución de reclamos a los usuarios, solución de controversias de la problemática de la falta de agua potable en los distritos de la región San Martín.	SUNASS	FCP	Artículos 96 CPP y 22 b) RCR

Nota. Pedido de Información (PI), Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), y Unidad de Gestión Municipal (UGM).

Centrándonos en el tipo de tema, se observaron 4 pedidos de información sobre el desempeño de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, 2 sobre las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, 2 al desempeño de la Sunass, 1 a las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, y 1 a la Unidad de Gestión Municipal.

También encontramos que 5 despachos congresales y 1 comisión ordinaria envió pedidos de información asociado a función de control político a la Sunass. Además, 2 despachos congresales remitieron solicitudes de informes orientado a la función legislativa. Es más, 1 comisión ordinaria y un grupo de trabajo presentaron requerimientos de informes vinculado a las funciones de control político y legislativa.

En suma, en estos 2 periodos parlamentarios en relación con los tipos de temas de los pedidos de informes se observa que 15 se refieren al desempeño de la Sunass, 5 al desempeño de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, 4 sobre las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, 1 a las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, y 1 a la Unidad de Gestión Municipal.

Tabla 12

N° de temas que los órganos congresales solicitaron información a la Sunass 2020-2022

TEMAS	N°
Desempeño de la Sunass	15
Rendimiento de las Empresas Prestadoras de los Servicios de Saneamiento	5
Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales	4
Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento	1
Unidad de Gestión Municipal	1
TOTAL	26

Fuente. Elaboración propia.

Igualmente, en relación con los órganos parlamentarios que solicitaron informes a la Sunass y estos pedidos con qué tipo de función congresal estaban asociadas, se observó que las comisiones ordinarias enviaron 9 pedidos de información asociados a la función de control político, 4 solicitudes vinculadas a las funciones de control político y función legislativa, y 1 una petición a la función legislativa, mientras que los despachos congresales remitieron 8 pedidos de información a la Sunass relacionada a la función de control político, y 2 solicitudes de informes vinculada a la función legislativa. Por último, los grupos de trabajo de las comisiones ordinarias presentaron 2 peticiones de informes vinculado a la función de control político y función legislativa.

BLOQUE II: TEMAS DE LOS PEDIDOS DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA

En el marco de la función de representación, en el periodo 2020-2021, la Codeco envió 20 oficios a la Sunass, los cuales consistían en el Traslado de Pedidos Ciudadano, básicamente reclamos que presentaron los usuarios de los servicios de saneamiento al Módulo de Atención del Ciudadano de dicha comisión.

Cabe recordar que el TPC no es un requerimiento directo del congresista sino es una demanda ciudadana (reclamo, queja y denuncia) el cual es presentado a los parlamentarios para que sean trasladados a la institución pública correspondiente para su atención efectiva y oportuna.

Tabla 13

Traslado de pedido ciudadano de la Comisión Ordinaria Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos 2020-2021

N°	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Marco Legal
1	DR. 0286-2020-2021/CODECO-CR	045-2020-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Nery Montes Cahuana con DNI n.° 41258442. En este sentido, el parlamentario solicita un informe sobre las acciones adoptadas por la Sunass en atención a este caso.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
2	DR. 0187-2020-2021/CODECO-CR	046-2020-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Elizabeth Astoquilca Camargo con DNI n.° 09052917. En tal sentido, el parlamentario solicita un informe sobre las acciones adoptadas por la Sunass en atención a este caso.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
3	DR.0368-2020-2021/CODECO-CR	134-2020-SUNASS-GG	Reclamo de la ciudadana Nelly Alva Díaz con DNI n.° 08295016, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
4	DR.0184-2020-2021/CODECO-CR	135-2020-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano Fredy Fernández Barrientos con DNI n.° 03852300 y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
5	DR.0589-2020-2021/CODECO-CR	156-2020-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano José Gilberto Chale Romero con DNI n.° 33592493 y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
6	R. 0080-2020-2021/CODECO-CR	285-2020-SUNASS-GG	Reclamo de la ciudadana Francisca Julia Tito Gaspar con DNI n.° 19941808, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
7	R.0092-2020-2021/CODECO-CR	108-2020/SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Mario Mercedes Luna Llanque con DNI n.° 25411341, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
8	R. 0081-2020-2021/CODECO-CR	109-2020/SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Gloria Elizabeth Velarde Reynaga con DNI n.° 0825693, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
9	R. 0085-2020-2021/CODECO-CR	110-2020-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Lidia Luz Chipana Torres con DNI n.° 07331373, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
10	R.0089-2020-2021/CODECO-CR	111-2020-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Gloria Asunción Ruiz Cuenca con DNI n.° 09744147, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
11	R. 00116-2020-2021/CODECO-CR	113-2020-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Ana María Vélez de Villa con DNI n.° 09562455, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
12	R.00169-2020-2021/CODECO-CR	006-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano José Francisco Bazán Hidalgo con DNI n.° 10435842, solicita que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
13	R.00149-2020-2021/CODECO-CR	008-2021-SUNASS-PE	Reclamo de los ciudadanos Elsa Laguna, Julio César Acurio y Mercedes Pandal Rojas y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR

N°	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Marco Legal
14	R.00112-2020-2021/CODECO-CR	115-2020-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Eliseo Pelagio de la Cruz Quispe con DNI n.º 15677478, quien representa a la Iglesia La Hermosa, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
15	R.0197-2020-2021-CODECO-CR	025-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Orlando Saavedra Gallo con DNI n.º 06241342, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
16	R.0191-2020-2021-CODECO-CR	019-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Víctor Augusto Francis Olaguivel con DNI n.º 08759153, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
17	R.0198-2020-2021-CODECO-CR	029-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Pablo Urrutia Mendoza con DNI n.º 08102199, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
18	207-2020-2021-CODECO-CR	032-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Fernando Almeyda Gutierrez con DNI n.º 09560765, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
19	R.0219-2020-2021-CODECO-CR	050-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Néstor Haren Duymovich Napan con DNI n.º 06979455, y que se le informe sobre las acciones adoptadas.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
20	R. 0229-2020-2021/CODECO-CR	049-2021/SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Jaime Mayorga Gavancho, con DNI n.º 42621677, con la finalidad que le pueda dar atención según los procedimientos establecidos y se sirva informar a este despacho sobre los resultados de la misma.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR

Nota. Constitución Política del Perú (CPP) y Reglamento del Congreso de la República (RCR).

En efecto, esta comisión traslado las solicitudes de los ciudadanos amparado en lo prescrito en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República.

Por otro lado, en virtud de la función de representación, en el periodo 2021-2022, la Codeco remitió 14 oficios a la Sunass, es decir, trasladó pedidos ciudadanos, que fueron entregados a la comisión. Los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento se sustentaron en lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República.

Tabla 14

Traslado de pedido ciudadano de la Comisión Ordinaria Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos 2021-2022

N°	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Marco Legal
1	R.005-2021-2022/CODECO-JLG-CR	305-2021-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano Bismar Hoyos Alarcón con N° DNI 45136237, para su atención según los procedimientos establecidos y se informe a su despacho sobre los resultados de esta.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
2	R.0023-20212022/CODECO-JLG-CR	108-2021-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Vilma Sara Morales Zelarayan con N° DNI 07434791.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
3	R.0063-2021-2022/CODECO-JLG-CR	142-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Edwin Fuentes Malpartida con N° DNI 20550731.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
4	R.0092-2021-2022/CODECO-JLG-CR	032-2022-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Luis Enrique Bravo Malpartida con N° DNI 06573511.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
5	R.0099-2021-2022/CODECO-JLG-CR	038-2022-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Raúl Alejandro Valencia Torres con DNI N.° 07979978.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
6	R.0116-2021-2022/CODECO-JLG-CR	034-2022-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Teódulo Gonzales Reyes con DNI 08016744.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
7	R.0128-2021-2022/CODECO-JLG-CR	055-2022-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Julio César Gutiérrez Montes con DNI N.° 06447476.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
8	R.0120-2021-2022/CODECO-JLG-CR	041-2022-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Elizabeth Amparo Mendez Solis con DNI N.°08644861.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
9	R.0141-2021-2022/CODECO-JLG-CR	047-2022-SUNASS-PE	Reclamo de la ciudadana Nereida Uchuya Jaimes con DNI: 08179867.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
10	0169-2021-2022/CODECO-JLG-CR	084 -2022-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Bismar Hoyos Alarcón, con DNI n.°45136237.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
11	R.0194-2021-2022/CODECO-JLG-CR	232-2022-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano Julio César Gutiérrez Montes, con DNI n.°06447476.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
12	R.0192-2021-2022/CODECO-JLG-CR	149-2022-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano Bismar Hoyos Alarcón, con DNI n.°45136237.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR
13	R.0209-2021-2022/CODECO-JLG-CR	185-2022-SUNASS-GG	Reclamo de la Asociación de Acceso al Agua Potable y Defensa del Usuario – Frente Ciudadano, que indica que Sunass aclare o modifique su reglamento y se queja que no están atendiendo por remoto ni presencialmente.	Artículos 96 CPP/ 69 y 87 RCR

N°	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Marco Legal
14	R.0225-2021-2022/CODECO-JLG-CR	228-2022-SUNASS-GG	Reclamo del ciudadano HUA GUO, con Carnet de Extranjería n.° 002598636.	Artículos 96 CPP/69 y 87 RCR

Nota. Constitución Política del Perú (CPP) y Reglamento del Congreso de la República (RCR).

De acuerdo con la función de representación, en el periodo 2021-2022, los despachos congresales remitieron 4 traslados de pedidos de ciudadanos a la Sunass. Se observa que el reclamo presentado por el ciudadano Edwin Fuentes fue enviado a varios congresistas (Acuña, Chávez y Zeballos) y éstos reenviaron la demanda al organismo regulador de los servicios de saneamiento.

Finalmente, 3 de los 4 oficios congresales señalaron el marco legal de conformidad al artículo 96 de la CPP y los artículos 22 inciso b), 69 y 87 del RCR.

Tabla 15*N° de traslado de pedidos ciudadanos desde los Despachos Congressales 2021-2022*

N°	Congresista	N° Oficio (Pi)	N° Oficio Sunass	Tema	Bancada	Marco Legal
1	María Grimaneza Acuña Peralta	229-2021-2022-MAP/CR	144-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Edwin Fuentes Malpartida proveniente del distrito de San Ramón, Región Junín, quien manifiesta la necesidad de la intervención de la EPS Selva Central sucursal Chanchamayo, debido al agua contaminada con residuos fecales que viene siendo distribuida hacia los ciudadanos.	APP	No indica
2	Betssy Betzabet Chávez Chino	212-2021-2022-BBCC/CR	143-2021-SUNASS-PE	Reclamo el ciudadano Edwin Fuentes Malpartida , quien manifiesta que, en el distrito de San Ramón, Región Junín, vienen recibiendo en sus casas agua para el consumo humano con residuos fecales, por parte de la EPS Selva Central sucursal San Ramón.	PL	Artículos 96 CPP, 22 b) y 87 RCR
3	Americo Gonza Castillo	362-2021-2022/AGC-CR	004-2022-SUNASS-DU	Reclamo referente a la solución por cobros arbitrarios y encontrarse sin el servicio básico por corte de parte de la empresa Sedapal.	PL	Artículos 96 CPP, 22,69 y 87 RCR
4	Carlos Javier Zeballos Madariaga	0344-2021/CJZM-CR	141-2021-SUNASS-PE	Reclamo del ciudadano Edwin Fuentes Malpartida para su atención según los procedimientos establecidos y se informe a su despacho sobre los resultados de esta.	AP	Artículos 96 CPP, 22 b) RCR

Nota. Constitución Política del Perú (CPP) y Reglamento del Congreso de la República (RCR).

En consecuencia, en el periodo parlamentario 2020-2022, la Codeco envió 34 traslados de pedidos ciudadanos a la Sunass, los cuales se fundamentaron en lo dispuesto en el artículo 96 de la CPP, y los artículos 69 y 87 del RCR. Asimismo, en el periodo 2021-2022, 4 congresistas trasladaron pedidos de ciudadanos al ente regulador.

Igualmente, se ha observado que una de las prácticas más frecuentes de utilizar los pedidos de información es el traslado de los pedidos ciudadanos en el marco de la función de representación. Es decir, como un mecanismo de gestión parlamentario, pues la característica esencial es ser una mesa de partes sin un análisis previo, sin un filtrado riguroso por parte de los órganos parlamentarios.

Asimismo, se constató que tanto las comisiones ordinarias como los despachos congresales trasladaron pedidos ciudadanos bajo los mismos artículos relacionados a los pedidos de información: artículo 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 b) e), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República. Esta confusión en la práctica ha llevado a distorsiones en el uso de los pedidos de información, caracterizadas como un mecanismo de control político, y a la vez su regulación se encuentra dispersa, con diferentes referencias en el RCR que pueden ser verificadas en los artículos 96 de la CPP y 69 del RCR, así como los artículos 22 incisos b) y e), 32 inciso g), 64 inciso b), 66 inciso d), y 87.

5.2. Hallazgos de las entrevistas

Esta sección presenta los hallazgos de las entrevistas y se divide en dos partes. La primera, a nivel general, se ocupa de los temas relacionados con los pedidos de información del Congreso peruano, y la segunda, a nivel específico, se refiere al uso de los informes por parte de los congresistas al recibir las respuestas de la Sunass.

5.2.1. Nivel general

A. Procedimiento de los pedidos de información congresal

Algunos entrevistados indicaron que el procedimiento de los pedidos de información es relativamente sencillo y está regulado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú (CPP) y los artículos 22, 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República (RCR), e incluso son parte de la cultura parlamentaria.

El procedimiento actual consiste en que cada congresista de modo individual puede pedir los informes que estime necesario a las organizaciones públicas para el ejercicio de sus funciones. La solicitud de información se presenta por escrito, fundamentado y preciso. Un entrevistado remarcó que antes eran centralizados a través de la Oficina de Despacho Parlamentario que era el área que se encargaba de remitir los pedidos a las diferentes autoridades y llevaba un registro de toda la documentación relacionada, esa práctica desapareció en 1993 con el Congreso unicameral, en ese momento consideró que era un procedimiento demasiado burocrático y se trasladó esa facultad para que sea administrado por cada uno de los despachos congresales con el fin de agilizar el pedio de informe. Sin embargo, no hay ningún tipo de seguimiento sobre los usos que le dan a los pedidos de información los órganos del Congreso. Solo en los despachos congresales se podría llegar a determinar que pedidos reiterativos han sido respondidos o no. Aunque una vez que la entidad pública proporcionó la información. La pregunta es ¿en qué se usó? ¿qué ha hecho el congresista con la información que recibió?

El congresista está obligado a dirigir una copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Los titulares de las entidades públicas tienen un plazo para responder de 15 días

hábiles, en caso de no responder la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos 7 días hábiles de la reiteración, la autoridad requerida está obligado a contestar personalmente, según corresponde y lo establezca el Consejo Directivo, ante el Pleno del Congreso o la comisión ordinaria vinculada con el motivo de la solicitud, para que pueda responder, primero porque no respondió el pedido y segundo que explique a la comisión de qué trata la información que tiene que suministrar.

Algunos entrevistados precisaron que el artículo 96 de la CPP y el artículo 87 del RCR son normas que carecen de una sanción, no hay responsabilidad efectiva al funcionario público por incumplir con brindar la información solicitada. Es más, existe una diferencia entre el tipo de autoridad que se dirige el pedido, porque el Congreso peruano no cuenta con mecanismos coactivos que obliguen a las autoridades regionales o locales a concurrir al Congreso por no entregar la documentación requerida.

Un entrevistado destacó que “los pedidos de información son uno de los mecanismos de control cuya regulación se encuentra más dispersa en el RCR, y su naturaleza es escasamente comprendida y mal utilizada, porque existen diferentes referencias a éstas”. En esa misma línea, algunos entrevistados manifestaron que estos pedidos de informes se fundamentan en el artículo 96 de la CPP y en el artículo 69 del RCR vinculadas a la información para un acto de control o legislación, mientras que el traslado de pedidos de ciudadanos se basa en el artículo 22 inciso e) del RCR referente a la función representativa y a los derechos funcionales de los congresistas. Sin embargo, en la práctica se mezcla su finalidad y no son utilizados como deberían de serlo, así como, la falta de experiencia de asesores

y congresistas hacen que incurran en constantes confusiones y no se canalice por los mecanismos de control correspondientes. En cuanto al incumplimiento de atención de un pedido de información congresal, no hay ningún caso en que un titular de una entidad pública haya sido convocado a responder personalmente ante el Pleno del Congreso de la República. No obstante, sí existen casos en que funcionarios públicos han tenido que asistir a las comisiones ordinarias.

En relación con el plazo establecidos de los pedidos de información. Un entrevistado explicó que “el plazo legal es relativamente corto, debido al alto número de solicitudes de informes, estos documentos se caracterizan por ser generales y extensas. Los congresistas tienen la errónea percepción que las entidades estatales gozan de grandes bases de datos y en la mayoría de los casos no es así”.

Otro entrevistado comentó que “si bien se tiene un plazo de 15 días para dar respuesta al pedido. Sin embargo, casi nunca se cumple porque las solicitudes congresales requieren de una respuesta estructurada. No son simples oficios. En las organizaciones públicas cuando se proyecta el oficio de respuesta existe una suerte de circulación del documento en varias direcciones para ir respondiendo parte por parte y siendo consolidada por la Oficina de Asesoría Jurídica hasta la firma del titular de la entidad”.

B. Uso respuestas recibidas entidades públicas

La mayoría de los entrevistados considera dos aspectos relevantes. El primero, que el uso de los pedidos de información es variado y depende de la experiencia, así como del objetivo que tenga el congresista, y el segundo, que el pedido de

información principalmente es usado como insumo para ejercer las funciones parlamentarias establecidas en la Constitución.

Es importante precisar que el uso de la información puede servir para cumplir una o varias funciones congresales, vale decir, en un primer momento la información requerida por los despachos congresales es utilizada para la función representación y después puede derivar en una función de control político o legislativa.

También el uso del pedido de información sirve para recopilar la mayor cantidad de temas relevantes, comparar informes, verificar datos, convocar reuniones de trabajo. De esta forma, la información recibida por las entidades públicas puede conducir a solicitar más información, y en ocasiones una nueva conclusión abre otro canal de peticiones. Ergo, los pedidos son efectivas cuando son utilizadas con una metodología para alcanzar un objetivo concreto.

C. Funcionamiento de los despachos congresales en la gestión de los pedidos de información

Un entrevistado resaltó que los pedidos de información son uno de los documentos parlamentarios que con mayor frecuencia se formulan en los Despachos Congresales (DC). En efecto, muchos entrevistados afirmaron que no hay un procedimiento interno estándar en la gestión de los pedidos de información en los DC, ni existe una Guía o Manual que indique la división de tareas del personal en estos despachos para la gestión eficaz de estos requerimientos. Es más, la organización interna de los DC no está normada, se deja al libre albedrío del congresista, la organización, el rendimiento y el control de su despacho.

Un entrevistado precisó que, “en función de su agenda parlamentaria, cada legislador organiza su despacho congresal (qué perfil de personas necesitan), y elabora su plan de trabajo: qué comisiones integrar como miembro titular, qué proyectos de leyes presentará, qué pedidos de información formular, y qué resultados esperan alcanzar”.

Asimismo, un entrevistado explicó que, usualmente, “todo despacho cuenta con una secretaria, quien se encarga de revisar el correo del congresista todos los días. Además, recibe del sistema informático del Congreso los pedidos que se van canalizando a través de la Mesa de Partes, y eso lo envía a los asesores para que lo revisen, junto con el personal técnico y dependiendo del tipo de solicitud se distribuye el trabajo: si corren traslado o elaboran pedidos, de acuerdo con el RCR, luego se remite a los órganos públicos, y una vez recibida la información se evalúa el tipo de acción que adoptarán y se le propone al congresista un plan de acción, y él decide si lo ejecuta o no”.

Por otro lado, un entrevistado detalló que, “aunque parezca mentira los pedidos de informes se asignan frecuentemente a la secretaria, es decir algo que pueda ser relevante para la ciudadanía lo tiene a cargo la secretaria, quien realiza el seguimiento de los pedidos que se enviaron a las entidades. Entonces, no es por menospreciar la función de la secretaria, pero en algún momento era el asesor quién se encargaba de ese trabajo, pero últimamente veo que muchas veces son las secretarías se encargan gestionar la solicitud, con lo cual es más complicado porque no tiene necesariamente la preparación o los conocimientos sobre la materia que involucra la petición. Además, los pedidos son de lo más diversos, y es difícil conocer todas las materias que involucran. Así pues, llega el pedido lo

atiende la secretaria, y a veces ella misma prepara el oficio, también lo hace el asesor o un técnico, y eso se remite al organismo público, defectos en eso: el personal no necesariamente está preparado para ello, a veces inclusive hasta se equivocan en el nombre del titular de la entidad, es una vergüenza, a veces dirigen pedidos a instituciones públicas que no tiene nada que ver en el asunto ni siquiera se dan el trabajo de ver cuáles son las competencias de la institución, y aunque parezca mentira, eso ocasiona muchos problemas, porque para decir que no eres competente en una conversación se puede decir fácilmente, pero si llega un pedido formal se tiene que preparar un informe señalando que no es la entidad competente, y todos esos son recursos que se desperdician, porque no hubo una persona con criterio o con estudio suficiente para dilucidar quién era el ente competente”. Por tanto, el procedimiento del pedido de información congresal es sencillo, pero no trae buenos resultados, cuando está a cargo del personal que no es el idóneo en los DC.

Otro entrevistado recalcó que “en los DC usualmente son los mandos intermedios como técnicos, auxiliares y secretarias, y no tanto los asesores los que realizan las tareas vinculadas a la gestión de pedidos de información”.

Un entrevistado resaltó que “una característica de los DC es su flexibilidad en relación con sus trabajadores, porque su personal es de confianza, y eso siempre se ha cuestionado. Conforme vas descendiendo la calificación académica o profesional: un asesor puede ser personal de confianza, sí. Sin embargo, ¿un técnico? ahí empiezan a dudar, ya vas al auxiliar personal de confianza está un poco forzado y la secretaria igual. Cabe manifestar que el personal de confianza está ligado al periodo

congresal, tiene un inicio y un fin muy marcado, se va el congresista, también, se va su personal eso es algo indubitable”.

D. Resultados obtenidos a partir de la información solicitada a las instituciones públicas

Varios entrevistados explicaron que los resultados obtenidos no tienen suficiente respaldo organizacional. No hay ningún nexo, no hay evidencia que los congresistas en base de la información que piden a las autoridades públicas sustentan un proyecto de ley, una moción sobre una materia de control político o denuncia constitucional. Un entrevistado comentó que “los legisladores no suelen incorporarlo formalmente, de manera escrita, que el producto presentado es consecuencia de un pedido de información a una entidad pública, lo usan, pero lamentablemente no lo acreditan. De manera que no se puede tangibilizar”. Es importante agregar que los congresistas no están obligados a hacerlo.

Efectivamente, un entrevistado manifestó que “los congresistas no dejan rastros de la utilidad de los pedidos de informes, se logró una ley, se fundamentó un acto de control y no lo mencionan, pero deberían hacerlo, quizá si fueran realmente institucionalistas informarían sobre eso, para dar cuenta sobre el uso efectivo de este instrumento parlamentario”.

Otros entrevistados consideran que se han alcanzado resultados tanto positivos como negativos a partir de la información recibida de las organizaciones. Sobre los resultados positivos subrayaron que a partir de la información proporcionada por las entidades facilita una mejor documentación para una actividad posterior ya sean actos de control político, legislativo o representativo en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Mientras que los resultados negativos enfatizaron que en los últimos períodos parlamentarios solo se ha logrado apoyar las gestiones de las autoridades de los gobiernos regionales o locales, y no se ha indagado en profundizar por la responsabilidad funcional de los altos funcionarios.

Por otro lado, un entrevistado señaló que “en la mayoría de los casos no se ha obtenido ningún resultado, solo se ha trasladado las respuestas de las entidades estatales que la ciudadanía u organización social han solicitado. En tal sentido, un entrevistado destacó que el traslado de pedidos ciudadanos es lo más fácil que se puede hacer si se le puede denominar en términos de gestión pública, y a veces es falla de los asesores del despacho o en las comisiones, dado que trasladan pedidos que pueden ser inverosímiles o pedidos que largamente no proceden y eso puede dar la falsa impresión que el congresista está avalando ese tipo de solicitudes, que legislador al trasladar algo, en cierta forma, está de acuerdo, indirectamente lo está respaldando”. Por ende, cuando no hay un buen filtro, cuando no se realiza un análisis previo sobre un determinado pedido por parte del DC, lo más fácil es correr traslado de la solicitud ante la entidad competente.

E. Enfoque de gestión para resultados

Varios entrevistados indicaron que muy pocos Despachos Congresales (DC) trabajan con una lógica orientada a la gestión para resultados, cada despacho es independiente y tiene su propia metodología.

Un entrevistado señaló que “un congresista puede organizarse trazándose objetivos y metas para generar valor público o trabaja a lo que en el día se le parece, sin agenda

parlamentaria”. En esa línea, otro entrevistado afirmó que “tanto el Congreso como las entidades públicas a nivel general no miden la productividad de sus trabajadores. Además, existe la percepción ciudadana de que los sueldos son muy altos y no se visualiza resultados en base a una cadena de valor público, los productos no son concretos y no se comunica a la población. Por ello, se tiene la impresión de que el congresista se la lleva fácil, y también es responsabilidad del propio parlamentario, porque muchas veces no convoca al personal más idóneo ni capacitado. Entonces, los resultados son negativos”.

En relación con resultados esperados, un entrevistado señaló que “hay congresistas con experiencia que cuando presiden una comisión ordinaria ponen énfasis en lograr aprobar dos proyectos de ley trascendentales que van a generar valor público y con ello conseguir una imagen positiva a favor de su desempeño congresal”.

Otro entrevistado, manifestó que “en el Grupo de Trabajo dentro de una Comisión al inicio de la elaboración del plan de trabajo se establece las metas, las cuales se van a lograr al cierre del plan, teniendo en cuenta el plazo de un año”.

- F. Pedido de información como instrumento de gestión pública
- La mayoría de los entrevistados considera que el pedido de información a las entidades estatales es un instrumento de gestión pública, porque los informes solicitados permiten a los congresistas y a las comisiones tomar decisiones, ejecutar acciones en el marco de sus funciones amparadas en la Constitución Política, por eso que la información es el primer pilar de la gestión pública, se gestiona sobre la base de datos confiables, basada en evidencia, pues sin información no se puede tener una gestión adecuada a nivel organizacional.

Incluso en la medida que la información brindada por las instituciones públicas contribuya a la gestión parlamentaria a través de los DC, bancadas y comisiones a mejorar el diseño, estudio, debate y evaluación de las políticas públicas. Además, las solicitudes de informes permiten a las autoridades públicas alertar sobre un riesgo, un potencial problema que requiere de un control interno en una entidad, y que los funcionarios le presten atención debida y sea trabajado de manera oportuna.

Ahora bien, también una minoría de los entrevistados no consideran a los pedidos de información como una herramienta de gestión pública, dado que la solicitud de informes es un instrumento de información del parlamento, que cumple una función informativa, lo cual permite establecer una base para que luego se genere políticas públicas o planes de trabajo, en especial para el cumplimiento de la función de control político que tiene efectos en la gestión pública.

G. Informar los resultados a la ciudadanía

Los entrevistados manifestaron que los canales más utilizados por los congresistas para informar los resultados alcanzados a la ciudadanía son las redes sociales (en especial Facebook y Twitter), boletines informativos, entrevistas en los medios de comunicación, exposiciones en la semana de representación, y página web del Congreso de la República.

En cada periodo anual de sesiones los congresistas, las comisiones y los grupos de trabajo en el interior de éstas presentan sus informes de gestión como parte de la rendición de cuentas del trabajo parlamentario y son publicados en el Portal del Congreso. Sin embargo, un entrevistado precisó que “varias comisiones no enviaron sus informes de gestión a la Oficialía Mayor, y es por responsabilidad fundamentalmente política de

los anteriores presidentes de las comisiones que no querían publicar sus informes en la página web del parlamento”.

Los entrevistados señalaron que fundamentalmente la rendición de cuentas consiste en que los órganos parlamentarios presentan sus informes de gestión a Oficialía Mayor, para que sean publicados en la página web del Congreso. No obstante, el formato para su difusión ya sea video, conferencia de prensa o boletín informativo es una decisión personal del congresista, cada parlamentario es libre de hacerlo, son casos marginales, pero no es la regla general, siendo indispensable mantener un vínculo de comunicación permanente con la ciudadanía que lo ha elegido, para que conozcan todo lo que está haciendo, de lo contrario van a pensar que no está haciendo nada. Ergo, debería ser una práctica frecuente de los congresistas de tener una comunicación fluida con sus representados, a iniciativa de ellos mismos.

Un entrevistado destacó que “un aspecto interesante a considerar que los DC solicitan información y reciben las respuestas de las entidades públicas, lo guarda en su oficina y cuándo termina su mandato congresal toda esa documentación no lo derivan oficialmente al Archivo General del Congreso para una posterior custodia, sino se la llevan a su domicilio. De manera, no hay forma que la ciudadanía y los próximos Congresos conozcan del trabajo de un determinado legislador, para evaluar su desempeño, ya sea en las comisiones o en el pleno, pues los documentos no son de él, sino del Estado, relacionados directamente a su función pública. Cuando debería existir una norma que obliga a los congresistas una vez finalizado su quinquenio deben enviar toda su documentación al archivo del Congreso, con el propósito de que ciudadanía, medios de comunicación, académica y público especializado

puedan investigar exhaustiva y cualitativamente su rendimiento: ¿qué hizo? ¿qué no hizo? ¿con qué entidades se reunió? ¿qué resultados lograron?”.

Algunos entrevistados estaban en desacuerdo que se informe a la población los resultados de los pedidos de información. Una entrevistada comentó “no estoy segura de que siempre haya que informar sobre esto, porque a veces es parte de un conjunto de actos que se toman para un resultado posterior, entonces no necesariamente se debe informar a la ciudadanía”. En esa línea, otro entrevistado indicó “que los boletines informativos de los congresistas en la mayoría de los casos presentan sus logros como el número de dictámenes aprobados en las comisiones de su autoría. Sin embargo, no todos los pedidos de información finalizan en logros”.

H. Utilidad PI en el ejercicio de las funciones parlamentarias

Muchos de los entrevistados indicaron que los pedidos de información son muy útiles para el cumplimiento de las funciones parlamentarias, ya que no hay manera de que el Congreso de República: congresistas, asesores y funcionarios puedan formalmente conocer los hechos que puedan estar ocurriendo. Asimismo, son importantes con el fin de obtener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas al momento de sustentar proyectos de ley, fundamentar actos de control político, así como fiscalizar sobre el uso de recursos públicos, y exigir la atención oportuna de las demandas ciudadanas a las organizaciones públicas.

Sin embargo, algunos entrevistados manifestaron que “dependerá del uso que le den los órganos del parlamento a la información, porque las peticiones de informes deberían ser racionalizados, de forma más lógica, inteligente y ágil”. Otros

entrevistados precisan que “el problema no es el pedido de información como instrumento sino las personas, quienes utilizan esta herramienta, pues la finalidad constitucional de los pedidos es que sean actos informados, no solo obtención de informes sino procesamiento y evaluación de esta información, de manera que los informes produzcan conocimiento”.

Varios entrevistados enfatizaron que el pedido de información se ha distorsionado, pues de ser un mecanismo de control político, que busca obtener informes, datos, pruebas para supervisar, verificar o contrastar que las instituciones públicas estén cumpliendo sus funciones, se ha convertido en un mecanismo de gestión pública para agilizar procedimientos a favor de las autoridades regionales y locales, así como de organizaciones de la sociedad civil.

5.2.2. Nivel específico:

A. Utilidad de las respuestas de la Sunass

Muchos de los entrevistados señalaron que las respuestas de la Sunass le fueron de utilidad a los diferentes órganos parlamentarios, tanto en las comisiones ordinarias como en los grupos de trabajo, cuando el organismo regulador envió la información que fue solicitada, éstas fueron distribuidas a cada uno de sus integrantes. Los congresistas pueden procesar esa información convirtiéndolo en un insumo para una acción futura en el marco de sus funciones.

Solamente un entrevistado afirmó que “la respuesta de la Sunass en parte le fue útil, si bien se cumplió con la respuesta, pero no se solucionó el problema de la Entidad Prestadora de Servicios de Ilo”.

En el caso de las comisiones ordinarias:

Las Comisiones de la Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, y Vivienda y Construcción, los entrevistados manifestaron que en el marco de la función de control político las respuestas de la Sunass fueron útiles para cerrar temas.

Un entrevistado precisó que “hay instituciones que sus respuestas son muy genéricas parecen que nos respondieran, pero no responden. Hay casos en que las entidades no brindan información interesante, nosotros como comisión reiteramos y ampliamos con preguntas concretas. Esto no ha ocurrido con la Sunass porque nos ha satisfecho con la información”.

En la Comisión de Vivienda y Construcción con los Decretos de Urgencia se pidió información a la Sunass, si fue considerado en la elaboración de esa normativa. Un entrevistado explicó que “fue útil saber, si el órgano regulador fue incluido sí o no, de manera que se carece de algunos elementos para que la normativa sea perfecta. Es decir, el ente rector MVCS ha obviado, no ha considerado el punto de vista de la Sunass”.

En el caso del Grupo de trabajo:

En el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones en el Sector de Agua y Saneamiento Básico en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Un entrevistado afirmó que “se solicitó información a la Sunass sobre la situación de EPS Grau, que es la entidad más grande que presta el servicio en Piura, es una empresa que está en un proceso concursal, y no sé avizora en un horizonte cercano que pueda salir de esta situación, entonces, la información de la Sunass fue valiosa porque les permitió a los congresistas ir directamente a tratar con la EP con información correcta y confiable”.

En el caso de los Despachos Congressales:

Un entrevistado expresó que “primero se solicitó a la Sunass un informe sobre el estado situacional de los servicios de saneamiento en la región de San Martín, dicha información sirvió para tener una reunión con Emapa San Martín, y la empresa de agua explicó que existe un problema mayor la falta de abastecimiento de los usuarios es producto que no hay fuentes de agua, por ese motivo se presentó al Congreso el proyecto de ley n.º1316/2021-CR. Esta iniciativa legislativa fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción para su estudio y aprobación”.

Otro entrevistado indicó que “la respuesta de la Sunass demostró que en la región de Huancavelica era la única capital de provincia que no tiene una Planta de Tratamiento Aguas Residuales, a partir de ello se presentó al congresista Pariona un plan de trabajo que incluía una moción de orden de día, un proyecto de ley, y una mesa técnica con la participación de entidades públicas y privadas para trabajar ese tema. Sin embargo, el congresista decidió no implementarlo”.

- B. Motivación de los órganos parlamentarios para solicitar información a la Sunass

En el caso de las comisiones ordinarias:

Un entrevistado señaló que “la Comisión de Vivienda y Construcción su objetivo es básicamente fiscalizar a la Sunass si está cumpliendo con su labor de supervisión, porque dicha comisión fiscaliza tanto al órgano regulador como al ente rector, el cual está estipulado en el marco de las competencias de la mencionada comisión”.

En el caso del Grupo de Trabajo:

El entrevistado indicó que “el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones en el Sector de Agua y Saneamiento Básico quería conocer el estado situacional de las empresas prestadoras de servicio de saneamiento en los departamentos de Piura, La Libertad, Cajamarca, Loreto y Puno. Al principio se quería saber ¿cuál es la situación real de la infraestructura para la disminución de las brechas? luego se quiso conocer ¿cuál es la situación de quién administra la prestación de servicio de saneamiento? porque no basta que el Estado construye toda la infraestructura, si mantenemos pésimos administradores, entonces no vamos a tener una disminución óptima de las brechas”.

El Grupo de Trabajo no solo solicitó información a la Sunass sino también a las entidades públicas que tienen competencias con la infraestructura, administración, y prestación del servicio de agua y saneamiento como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los Programas Nacionales de Saneamiento tanto Urbano como Rural, Empresas Prestadoras de los Servicios de Saneamiento, y gobernadores regionales de los departamentos de Piura, La Libertad, Cajamarca, Loreto y Puno.

En el caso de los Despachos Congresales:

Varios entrevistados comentaron que “el motivo de la solicitud de información de los congresistas era conocer el estado situacional económico financiero de las empresas prestadoras de su región”.

Otros entrevistados mencionaron que “la motivación de los pedidos de información depende de cómo el congresista toma conocimiento de los reclamos de los usuarios del agua que se

escucha en los medios de comunicación o las quejas que ellos reciben en la semana de representación parlamentaria, pues los legisladores están en constante comunicación con la población. Al respecto, la ciudadanía piensa que la solución de su reclamo puede estar en tal institución, en ese sentido, son los asesores que elaboran las solicitudes de información a las entidades públicas”.

- C. Acciones tomadas a partir de la información de la Sunass
- Los entrevistados comentaron que las acciones adoptadas dependen del ámbito de actuación y los objetivos de los órganos del parlamento en el marco de sus funciones.

En el caso de las Comisiones Ordinarias:

Un entrevistado explicó que “en el caso de la Comisión de Vivienda y Construcción (CVC) se solicitó información a la Sunass sobre la implementación del Decreto de Urgencia (DU) n.º011-2020, que modifica el Decreto Legislativo n.º1280 que aprueba la Ley Marco de Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. La comisión quería verificar si el MVCS había coordinado con la Sunass la dación del DU, y el organismo regulador contestó que no se realizaron las coordinaciones con el MVCS para la emisión del citado decreto. Cabe precisar que la publicación de esta norma fue cuando estábamos en momento de interregno parlamentario y la CVC del periodo 2020-2021 emitió su informe dejando constancia de este hecho para que el nuevo Congreso tenga elementos de base para ejercer la fiscalización del tema y dictamine sobre estos DU”.

Por otro lado, un entrevistado remarcó que “en el caso de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (CODECO), la solicitud de información se realizó cuando esta comisión contaba con

facultades de Comisión Investigadora, en el cual se requirió documentación interesante a varias entidades de la administración pública, el problema fue que eran muchas instituciones y el tiempo fue corto. Sin embargo, en el caso de la Sunass no encontraron un hallazgo que mereciera algún tipo de consideración especial”.

En el caso del Grupo de Trabajo:

El entrevistado indicó que “el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones, cuando recibió el informe de la Sunass, ésta fue compartida con los miembros de este grupo para que ellos lo puedan revisar y complementar con la respuestas que remitieron otras entidades, y a partir de ello señalar puntualmente ¿cuáles son y en qué lugares se deben priorizar determinados proyectos?, de esta manera dicha información sirvió para enviaron una lista de proyectos que debían priorizarse tanto al Ministerio de Vivienda y Construcción como al Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de disminuir las brechas”.

En el caso de los Despachos Congresales:

Los entrevistados comentaron que “los DC una vez que recibieron la información que fue requerida a la Sunass tomaron diferentes acciones como organizar una audiencia pública en el distrito electoral que el congresista representa para que los funcionarios de la entidad expliquen a la población sobre un determinado asunto”.

Otro entrevistado indicó que “con la información que envió la Sunass sirvió para solicitar una reunión con jefe del organismo regulador en la región de San Martín con el fin de aclarar algunas dudas del documento, con este alcance, se motivó una nueva reunión con la empresa prestadora de San Martín, en la cual se

les explicó una problemática mayor la falta de abastecimiento, por esa razón la congresista elaboró un proyecto de ley.

Un entrevistado explicó que, “la información de la Sunass junto con la Otass y el MVCS contribuyó a fundamentar un pedido al Gobierno Nacional para que se declare de Estado de Emergencia los distritos de Chiclayo y José Leonardo Ortiz de la provincia de Chiclayo, del departamento de Lambayeque, por peligro inminente de colapso del sistema de alcantarillado”.

Finalmente, otro entrevistado señaló que “con el informe de la Sunass y de otras instituciones del sector saneamiento confirmaron que no hay ni un proyecto en el corto plazo para construir una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el departamento de Huancavelica. En ese sentido, personal del DC le presentaron al legislador Alfredo Pariona un plan de trabajo. No obstante, el parlamentario decidió no aprobar el mencionado plan”.

D. Resultados obtenidos a partir de la información solicitada a la Sunass

En el caso de las comisiones ordinarias:

Un entrevistado afirmó que “en el marco de la función de control político la CVC verificó si la Sunass y las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento cumplían con sus funciones, y si se había identificado problemas o carencias, y si éstas fueron informados a la autoridad pública competente”.

Un entrevistado aseguró que, “en el caso de la CODECO, la Comisión Investigadora publicó su informe, el cual está colgado en la página web del Congreso de la República, donde cada organismo regulador de los servicios públicos tiene sus

conclusiones y recomendaciones, y en el caso puntual de la Sunass no tuvo mayores incidentes”.

En el caso del grupo de trabajo:

Un entrevistado calificó que “el resultado de la información de la Sunass sirvió para realizar un diagnóstico y seguimiento real de la prestación de los servicios de saneamiento, esto permitió a los congresistas de este grupo de trabajo solicitar al presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, incorporar proyectos de inversión priorizados para los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Loreto, Piura y Puno en la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2022. Esencialmente fue el tema de priorización de proyectos en determinadas regiones del país”.

En el caso de los despachos congresales:

Un entrevistado mencionó que, “en el caso de la congresista Acuña, la información técnica suministrada por la Sunass, Otass y Mvcs fue relevante para exigir al Gobierno Nacional que declare el Estado de Emergencia en el departamento de Lambayeque”.

Por otro lado, un entrevistado manifestó que, “el resultado de la audiencia pública en Ilo fue negativo, dado que la población rechazó la propuesta de integración entre las empresas prestadoras de Ilo y Moquegua que explicaron los funcionarios de la Sunass. Sin embargo, el tema aún no ha finalizado”.

5.3. Cadena de valor de los pedidos de información congresal

En esta sección se considera analizar 26 oficios congresales [2020-2021:16 y 2021-2022:10] orientados a las funciones legislativas y de control político que pertenecen al bloque I.

Con el propósito de conocer los beneficios para los usuarios de servicios de saneamiento, desde un enfoque de gestión para resultados, se elaboró un modelo de cadena de valor de los pedidos de información congresal, el cual consistió en la siguiente secuencia lógica: (1) los órganos del Congreso solicitaron información a la Sunass, (2) Sunass proporcionó la información solicitada, (3) los órganos parlamentarios toman acciones a partir de la información que remitió la Sunass, y (4) los órganos parlamentarios producen resultados que generan valor público (observar la tabla 6 y la figura 2).

El valor público le aporta al pedido de información congresal una perspectiva estratégica centrada en aumentar bienestar para los usuarios de los servicios de saneamiento, ya que lo más relevante en la cadena de valor es llegar a los resultados.

En el periodo parlamentario 2020-2021, a partir de la información solicitada de la Sunass las acciones realizadas por los órganos congresales fueron las siguientes: 9 oportunidades fueron utilizados como insumo para la elaboración de un informe final, 3 los despachos congresales lo usaron para informar a la población sobre lo actuado por el órgano regulador en relación con el asunto consultado, 2 ocasiones la Comisión de Vivienda distribuyó la documentación a sus miembros para su conocimiento y fines, y en 1 caso la comisión envió un oficio al Ministerio de Economía y Finanzas para su requerimiento sea incluido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021. Además, solamente en 1 caso un pedido de información no generó acción congresal.

Tabla 16

Cadena de valor de los pedidos de información congresal período 2020-2021

N°	N° Oficio – Pedido De Información	Tema	N° Oficio Sunass - Respuesta	Acción	Resultado
1	017-2020-2021-RRZ/CR	Situación del contrato APP, Contrato de Concesión del Proyecto "Sistema de Tratamiento de las Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca" y el estado sobre el tratamiento de agua residuales en la región.	025-2020-SUNASS-PE	Congresista Ramos informó de la respuesta de la Sunass a la población de Puno.	Ninguno
2	128-2020-2021/JCOR-CVC-CR	Identificar en qué parte del Decreto de Urgencia N° 014-2019, que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, tienen las restricciones para disponer de los recursos ordinarios para realizar acciones de fiscalización y supervisión a las EPS en 2020.	049-2020-SUNASS-PE	CVC envió oficio n. °166-2020-2021/JCOR-CVC-CR al Ministerio de Economía y Finanzas.	Incluido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.
3	063-2020-2021/JCOR-CVC-CR	Comisión de Vivienda solicitó a la Sunass que remita por escrito las respuestas que no fueron respondidas a los congresistas sobre el desempeño de las EPS de los departamentos de Arequipa, Cusco, Ica, Loreto, Puno y San Martín.	051-2020-SUNASS-PE	La respuesta de la Sunass fue distribuida a los integrantes de la comisión. Concluyéndose el proceso.	Ninguno
4	154-2020-2021-RRZ/CR	Acciones de supervisión o monitoreo realizadas a los prestadores de servicios de saneamiento en la provincia de	208-2020-SUNASS-GG	Congresista Ramos informó de la respuesta de la Sunass a la población de Puno.	Ninguno

N°	N° Oficio – Pedido De Información	Tema	N° Oficio Sunass - Respuesta	Acción	Resultado
5	156-2020-2021- RRZ/CR	Chucuito - Juli desde 2019 al 2020. Acciones adoptadas por la Sunass en materia de supervisión o monitoreo realizadas a los prestadores de servicios de saneamiento del ámbito urbano y rural desde 2018 al 2020 de la región Puno. Situación actual del tratamiento de aguas residuales, así como sus problemas en las principales ciudades del Perú, y retos normativos.	247-2020- SUNASS- GG	Congresista Ramos informó de la respuesta de la Sunass a la población de Puno.	Ninguno
6	005-2020-2021- GTSEPTAR-CR	Implementación del Decreto de Urgencia n.º011-2020, el cual modifica el Decreto Legislativo N° 1280.	090-2020- SUNASS- PE	GT no presentó su informe final.	Ninguno
7	343-2020- 2021/JCOR- CVC-CR	Desempeño de la Sunass en los últimos cinco años. Normativa que regula a la Sunass, y las normas y reglamentos técnicos del sector. Actuación de los Consejos de Usuarios - Sunass, de los últimos cinco años, y se remita la relación de los representantes.	097-2020- SUNASS- PE	La respuesta de la Sunass fue distribuido a los miembros de la comisión y ésta elaboró un informe sobre el DU n.º011-2020 para el nuevo Congreso 2021-2026 dictamine sobre ese decreto.	Ninguno
8	FI 019-2020- 2021/CODECO- FI-CR	Nombramientos de los altos funcionarios de Sunass de los últimos cinco años.	068-2020- SUNASS- PE	Codeco presentó su informe final – Moción de Orden de Día N.º 11072	Ninguno
9	05- 2020/CODECO- FI-CR		086-2020- SUNASS- PE		
10	002- 2020/CODECO- FI-CR		228-2020- SUNASS- GG		
11	006- 2020/CODECO- FI-CR		254-2020- SUNASS- GG		

N°	N° Oficio – Pedido De Información	Tema	N° Oficio Sunass - Respuesta	Acción	Resultado
12	007-2020- 2021/CODECO- FI-CR	Infomar sobre el 100% de las sesiones del Consejo Directivo de la Sunass, desde el 1 de setiembre del 2015 hasta 31 de agosto del 2020. Copia digital de los expedientes de consultorías y asesorías externas, informes sanitarios, supervisión y resoluciones de nombramiento en los Órganos Resolutivos realizadas en los últimos cinco años.	092-2020- SUNASS- PE		
13	FI 188- 2021/CODECO- FI-CR	Multas impuestas en los últimos cinco años. Propuestas de normas de carácter general, indicando mejoras en las normas actuales.	004-2021- SUNASS- PE		
14	12- 2021/CODECO- FI-CR	Observaciones de OCI a las ODS y planes de control para subsanar, así como los avances, logros y metas en el marco del Programa País OCDE –Perú, y acciones tomadas sobre la contaminación del agua por arsénico en el norte del Perú.	015-2021- SUNASS- PE		
15	13- 2021/CODECO- FI-CR		012- 2021- SUNASS- PE		
16	FI N°274- 2021/CODECO- FI-CR		070-2021- SUNASS- GG		

Fuente. Elaboración propia.

Resultado

Ahora bien, en el período 2020-2021, solo 1 de 16 pedidos de información que formularon los órganos del Congreso de la República a la Sunass ha generaron valor público. Por tanto, 15 solicitudes de informes congresales no produjeron resultados a favor de la ciudadanía.

El caso que sí generó valor público es el siguiente: La Comisión de Vivienda y Construcción solicitó información a la Sunass sobre las restricciones para disponer de los recursos ordinarios con el fin de realizar acciones de fiscalización y supervisión a las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento en 2020. El organismo público regulador en dicho Informe señaló que era necesario una nueva redacción sobre la referida Disposición. La acción de la comisión fue enviar un oficio al Ministerio de Economía y Finanzas, en la que se manifestó su apoyo a dicha propuesta para contribuir a la supervisión y fiscalización de las EPS que prestan un servicio público, el resultado fue su inclusión en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021.

Por otro lado, en el periodo parlamentario 2021-2022, a partir de la información requerida a la Sunass, las acciones tomadas por los órganos parlamentarios fueron los siguientes: 3 ocasiones solicitaron reuniones de trabajo o invitación a participar en una audiencia pública, 1 considerarlo como insumo para la elaboración de un informe final, 1 exigir al gobierno nacional que declare estado de emergencia en un determinado departamento del país, y 1 insumo para sustentar un proyecto de ley, mientras que en 4 pedidos de información los órganos congresales no tomaron acción.

Tabla 17

Cadena de valor de los pedidos de información congresal período 2021-2022

N°	Pedido De Información	Tema	Respuesta	Acción	Resultado
1	016-2021-2026-IFLU/CR	Información de las JASS existentes en la actualidad a nivel nacional.	086-2021-SUNASS-PE	Solicitó una reunión de trabajo para la creación de un Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las JASS en las zonas rurales del Perú.	Ninguno
2	198-2021-APS-CR	Documentación sobre las acciones tomadas por	351-2021-SUNASS-GG	Ninguna	Ninguno

N°	Pedido De Información	Tema	Respuesta	Acción	Resultado
		Sunass sobre el tratamiento de las aguas residuales y las acciones realizadas para mitigar esta falta de plantas de tratamiento de aguas residuales en el departamento de Huancavelica.			Decreto Supremo N°166-2021-
3	108-2021-2022-MAP/CR	Situación de la Epsel que se encuentra hace más de tres años en el Régimen de Apoyo Transitorio a cargo del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento.	115-2021-SUNASS-PE	Con la información técnica remitida por Sunass, y de otras entidades del sector: Otass y MVCS fue relevante para exigir al gobierno nacional que declare el Estado de Emergencia en el departamento de Lambayeque.	la PCM, que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Chiclayo y José Leonardo Ortiz de la provincia de Chiclayo, del departamento de Lambayeque, por peligro inminente de colapso del sistema de alcantarillado.
4	056-2021-2022/CODECO-CR	Normas legales actualizadas a la fecha, y otros documentos vinculados a la protección al consumidor. Conocer las características técnicas de las PTAR que están funcionando en el país, su estado actual de estas, y los sistemas de desinfección utilizados en cada una de ellas.	119-2021-SUNASS-PE	Ninguna	Ninguno
5	121-2021-2022/CODECO-CR	en el país, su estado actual de estas, y los sistemas de desinfección utilizados en cada una de ellas.	417-2021-SUNASS-GG	Ninguna	Ninguno

N°	Pedido De Información	Tema	Respuesta	Acción	Resultado
6	267-2021-2022/HLJC-CR	Situación de las EPS a nivel nacional y las acciones para mejorar su operatividad.	048-2022-SUNASS-GG	Ninguna	Ninguno
7	241-2021-2022-RFDC-CR	Autorización para prestar servicios de saneamiento a una Unidad de Gestión Municipal (UGM) a la Municipalidad Distrital de Independencia, provincia de Pisco - Ica.	043-2022-SUNASS-PE	Solicitó una reunión para tratar el tema sobre la autorización para prestar servicios de saneamiento a través de una UGM, lo que permitirá ejecutar el proyecto "Mejoramiento y ampliación del sistema de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales en la localidad de Independencia, distrito de Independencia, provincia de Pisco, Ica".	Ninguno
8	26-2021-2022/GTSISASB/CR	Desempeño de las EPS de los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Loreto, Piura y Puno.	076-2022-SUNASS-PE	GT presentó su informe final. Informe N.°003-2021-2022/HLJC-CR	Incluido en la ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.
9	427-2021-2022-VRCC/CR	Estado financiero y económico de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS) Ilo e informar si dicha empresa motiva o no, su continuidad dentro del Régimen de Apoyo Transitorio.	083-2022-SUNASS-PE	Solicitó audiencia para tratar sobre la situación que viene atravesando la EPS Ilo y sobre la nulidad de la Resolución de Determinación N°002-2022-SUNASS, luego el congresista invita a una audiencia pública en la ciudad de Ilo el	Ninguno

N°	Pedido De Información	Tema	Respuesta	Acción	Resultado
10	480 -2022-2023-CHTR/CR	Documentación sobre los resultados de las acciones realizadas por la Sunass en fiscalizar, regular, normar, sancionar, solución de reclamos a los usuarios, solución de controversias de la problemática de la falta de agua potable en los distritos de la región San Martín.	234-2022-SUNASS-GG	El 17/2/2022, la congresista presentó el Proyecto de Ley N°1316/2021-CR, el cual fue aprobado por unanimidad en la CVC el 10/10/2022.	Ninguno

Fuente. Elaboración propia.

Resultado

Ahora bien, en el período 2021-2022, 2 de 10 pedidos de información que formularon los órganos del Congreso a la Sunass han generaron valor público. Ergo, 8 solicitudes de informes congresales no produjeron resultados en beneficio de la ciudadanía.

La congresista María Acuña (grupo parlamentario Alianza para el Progreso y representante del distrito electoral de Lambayeque) solicitó información a la Sunass sobre la situación de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque que se encuentra hace más de tres años en el Régimen de Apoyo Transitorio a cargo de la Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento, a partir de la información

facilitada por el organismo regulador, y otras instituciones públicas del sector, la parlamentaria exigió al Gobierno Nacional que declare el Estado de Emergencia en el departamento de Lambayeque, obteniéndose como resultado que el Poder Ejecutivo publique el Decreto Supremo N°166-2021-PCM, que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Chiclayo y José Leonardo Ortiz de la provincia de Chiclayo, del departamento de Lambayeque, por peligro inminente de colapso del sistema de alcantarillado.

Es importante mencionar que un decreto supremo “es la norma de mayor jerarquía que dicta el órgano ejecutivo y lleva la firma del presidente de la república y de uno o más ministros” (Rubio, 2011, p.140). Así, el decreto supremo es una norma a nivel presidencial, que va acompañada de la firma ministerial para fines de la responsabilidad política.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones en el Sector Agua y Saneamiento Básico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República solicitó información a la Sunass sobre las inversiones y el desempeño de las EPS en los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Loreto, Piura y Puno. El regulador de los servicios de saneamiento atendió el pedido y este Grupo de Trabajo elaboró un informe y remitió un oficio dirigido a la Comisión de Presupuesto para que se incorpore proyectos de inversión priorizados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. El Ministerio de Economía y Finanzas mediante Decretos Supremos autorizó la transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

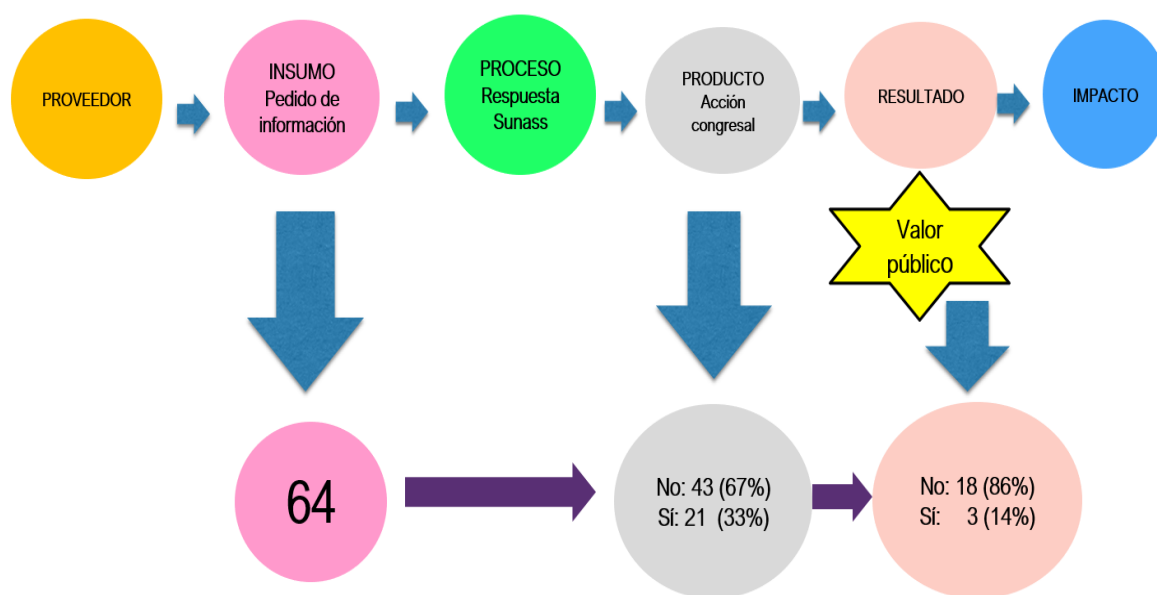
Acciones congresales y resultados 2020-2022

En suma, en el periodo parlamentario 2020-2022, a partir de la información solicitada de la Sunass las acciones realizadas por los órganos congresales fueron los siguientes: 10 oportunidades fueron utilizados como insumo para la elaboración de un informe final, 3 veces generaron solicitudes de reuniones de trabajo o invitación a participar en una audiencia pública, 3 los despachos congresales lo usaron para informar a la población sobre lo actuado por el

órgano regulador en relación con el asunto consultado, 2 ocasiones una comisión distribuyó la documentación a sus miembros para su conocimiento y fines, 1 sirvió a una congresista para presentar un documento para exigir al gobierno nacional que declare estado de emergencia un determinado departamento del país, y 1 insumo para sustentar un proyecto de ley, y en 1 caso una comisión envió un oficio a un ministerio para que su requerimiento sea incluido en una Ley, mientras que en 5 pedidos de información los órganos parlamentarios no tomaron alguna acción.

Figura 7

Pedidos de información a la Sunass que produjeron acciones posteriores



Fuente. Elaboración propia.

Por ende, considerando los 38 pedidos de informes del bloque II que no produjeron acciones congresales más los 5 oficios del bloque I que tampoco generaron acciones, tenemos 43 (67%) temas que los órganos parlamentarios solicitaron información que no obtuvieron acciones posteriores, mientras que 21 (33%) peticiones sí generaron acciones congresales.

Ahora bien, de esos 21 pedidos de información congresal, 18 solicitudes no generaron valor público, solamente 3 peticiones parlamentarias obtuvieron valor público.

Tabla 22

N° de acciones que adoptaron los órganos parlamentarios a partir de la información que fue solicitada a la Sunass 2020 – 2022

ACCIONES CONGRESALES	N°
Utilizó como insumo para la elaboración de un informe final	10
Sirvió para que los órganos parlamentarios soliciten al Gobierno la aprobación determinada norma legal	3
Generó reuniones de trabajo o invitación a participar en una audiencia pública	3
Sirvió a los Despachos Congresales para informar a la población sobre lo actuado por la entidad con respecto al asunto consultado	3
Distribuyó a los miembros de la comisión	2
TOTAL	21

Fuente. Elaboración propia.

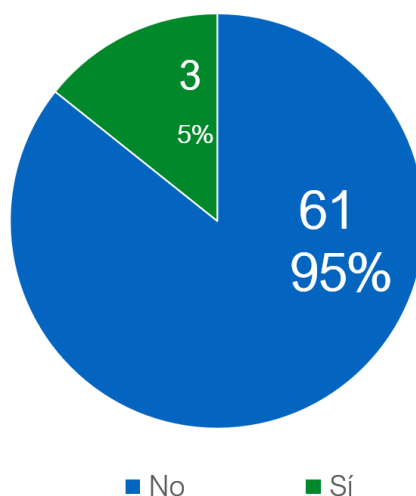
Tomando en cuenta los 43 temas de pedidos congresales que no produjeron acciones posteriores más las 18 acciones parlamentarias que no generaron valor público, obtenemos 61(95%) pedidos de información que no crearon valor público, mientras que en 3 (5%) oficios congresales sí lograron valor público.

Por último, en cuanto a los hallazgos de la variable independiente con la variable dependiente, resaltamos que 43 de 64 temas que los órganos parlamentarios solicitaron información a la Sunass no producen acciones congresales posteriores, por ende, no generaron ningún beneficio a la población. Además, 18 de 21 acciones parlamentarias no generaron valor público, ergo, no produjeron un efecto mayor en beneficio de la ciudadanía.

En consecuencia, 61 de 64 de los pedidos de información que formularon los órganos parlamentarios a la Sunass no generaron valor público y 3 de 64 pedidos de los oficios que enviaron los órganos congresales sí obtuvieron valor público. De este modo, afirmamos que 19 de 20 pedidos de información no crearon valor público.

Figura 8

N° de pedidos congresales que generaron valor público



Fuente. Elaboración propia.

Pedidos de información congresal que generaron valor público

Así pues, de esas 3 peticiones parlamentarias que obtuvieron resultados, estas culminaron en dos Ley de Presupuestos (2021 y 2022) y un Decreto de Supremo en 2021. La Sunass proporcionó información que solicitaron la Comisión de Vivienda y Construcción, el Despacho de la congresista María Acuña y Grupo de Trabajo de Seguimiento de Inversiones en el Sector Agua y Saneamiento Básico, de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Además, los 3 pedidos de información que generaron resultados están vinculados a las siguientes funciones parlamentarias: dos pedidos estaban orientados a las funciones de control político y función legislativa, y una solicitud de informe dirigida a la función de control político.

Tabla 23

Pedidos de información que generaron resultados

Nº	PEDIDO DE INFORMACIÓN		ACCIÓN	RESULTADO
	TIPO DE SOLICITANTE	TEMA		
1	Comisión	Informar en qué parte del Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, Sunass tiene restricciones para disponer de recursos ordinarios para realizar acciones de fiscalización y supervisión a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento en el 2020.	Comisión de Vivienda y Construcción envió oficio al Ministerio de Economía y Finanzas.	Incluido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.
2	Congresista	Situación de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque que se encuentra hace más de tres años en el Régimen de Apoyo Transitorio a cargo del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento.	Congresista remitió documento al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para exigir al gobierno que declare el Estado de Emergencia en el departamento de Lambayeque.	Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Chiclayo y José Leonardo Ortiz de la provincia de Chiclayo, del departamento de Lambayeque, por peligro inminente de colapso del sistema de alcantarillado.
3	Grupo de Trabajo	Desempeño de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento de los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Loreto, Piura y Puno.	Grupo de Trabajo que presentó su informe final.	Incluido en la ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Fuente. Elaboración propia.

Conclusiones

En este capítulo se presentan las conclusiones del trabajo de investigación.

Considerando los 64 oficios congresales analizados, ubicados en los bloques I (26) y II (38), en los 2 periodos parlamentarios (de marzo 2020 a mayo 2022), se validan las hipótesis planteadas en este estudio de la siguiente manera: 95% de los pedidos de información que formularon los órganos parlamentarios a la Sunass no generaron valor público y 5% pedidos de los oficios que enviaron los órganos congresales sí obtuvieron valor público. De esta manera, 19 de 20 pedidos de información no crearon valor público. Por tanto, se demuestra que en su gran mayoría los pedidos de información no generan valor público.

Asimismo, se aceptan las hipótesis específicas, las cuales comprueban que 67% de los temas que los órganos parlamentarios solicitaron información a la Sunass no producen acciones congresales posteriores, por ende, no generaron ningún beneficio directo a la población. Es más, 86% de las acciones parlamentarias no generaron valor público, por lo tanto, no produjeron un efecto mayor en beneficio de la ciudadanía.

Efectivamente, podemos afirmar que predomina un enfoque de gestión pública funcional en los pedidos de información y no un modelo de gestión para resultados. Esto podría explicar porque el 95% de los oficios congresales se quedaron en el campo de las instituciones públicas y no pasaron al ámbito de los beneficios para la sociedad.

En cuanto a los órganos parlamentarios que solicitaron información a la Sunass, es importante señalar que 48 (75%) fueron de comisiones ordinarias, 14 de despachos congresales (22%) y 2 (3%) de grupos de trabajo de las comisiones ordinarias. Además, en estos 2 periodos parlamentarios estudiados, se observa que las comisiones ordinarias del Congreso de la República en el marco de sus funciones parlamentarias solicitaron más informes a la Sunass que los despachos congresales.

Sobre los tipos de temas que los órganos parlamentarios pidieron información a la Sunass ubicadas en el bloque I, se observó que 15 eran sobre el desempeño del organismo regulador de los servicios de saneamiento, 5 referente al rendimiento de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, 4 relacionado a las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, 1 a las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, y 1 a la Unidad de Gestión Municipal.

En relación con las acciones adoptaron por los órganos parlamentarios a partir de la información que fueron solicitadas a la Sunass en 10 oportunidades fueron utilizados como insumo para la elaboración de un informe final, 3 veces generaron solicitudes de reuniones de trabajo o invitación a participar en una audiencia pública, 3 los despachos congresales lo usaron para informar a la población sobre lo actuado por el órgano regulador en relación con el asunto consultado, 2 ocasiones una comisión distribuyó la documentación a sus miembros para su conocimiento y fines, 1 sirvió a una congresista para presentar un documento para exigir al gobierno nacional que declare estado de emergencia un determinado departamento del país, y 1 insumo para sustentar un proyecto de ley, y en 1 caso una comisión envió un oficio a un ministerio para que su requerimiento sea incluido en una Ley.

También, se observó que el Congreso de la República cuenta con flujograma detallado que pone énfasis en el plazo de atención de un pedido de información de 15 días, 7 días de reiterativo y la concurrencia del funcionario público que incumplió con contestar la solicitud de información y asista presencialmente a la comisión correspondiente. Sin embargo, el Congreso no cuenta con un procedimiento, un flujograma que señale los pasos a seguir al momento de recibir la información proporcionada por las entidades públicas para optimizar los pedidos orientados a generar resultados en beneficio de las personas.

Existe confusión y desorden en el uso cotidiano de los pedidos de información, así como vacíos legales.

Marco legal vigente de los pedidos de información permite utilizar este instrumento para las tres funciones parlamentarias.

Los diferentes órganos congresales han solicitado información a la Sunass como las comisiones ordinarias, los grupos de trabajo al interior de las comisiones ordinarias y los despachos congresales. Se observó que tanto las comisiones ordinarias como los despachos congresales trasladan los pedidos ciudadanos basándose en los mismos artículos vinculados a los pedidos de información: artículo 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 b) e), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República. Esta confusión ha generado en la práctica una distorsión sobre la utilidad de los pedidos de información, lo cual se caracteriza por ser un mecanismo de control político y su regulación se encuentra dispersa en diferentes referencias en el RCR, como se puede verificar en los artículos 96 de la CPP y 69 del RCR, así como los artículos 22 incisos b) y e), 32 inciso g), 64 inciso b), 66 inciso d), y 87.

Es más, de acuerdo con el análisis documental y las respuestas de los entrevistados, se detectó que los pedidos de información a la Sunass no solo han sido utilizados como una herramienta para funciones de control político, sino también para funciones legislativas y representativas. En la práctica se verifica que es utilizado como un instrumento transversal a las funciones parlamentarias. Esta conclusión se alinea a lo encontrado por Robinson (2015) quien afirmó que la figura parlamentaria del pedido de informes está presente en el actual Reglamento del Congreso “en la sección concerniente a los procedimientos de control político, lo real y evidente es que dicho instrumento puede ser un medio para la ejecución de la función legislativa, de representación, de control político y de fiscalización del congresal” (p.20).

Correr traslado del pedido ciudadano se ha convertido en una práctica común en los pedidos de información

De los 64 oficios congresal, 38 pedidos pertenecen al bloque II (representa el 59%) en el marco de la función de representación, el cual consiste esencialmente en el Traslado de Pedidos Ciudadanos (TPC) a la Sunass. En el periodo parlamentario 2020-2022, la Codeco envió 34 TPC a la Sunass, los cuales se fundamentaron en lo dispuesto en el artículo 96 de la CPP, y los artículos 69 y 87 del RCR. Además, en el periodo parlamentario 2021-2022, 4 congresistas trasladaron pedidos de ciudadanos al ente regulador. En suma, se ha observado que el correr traslado es una de las prácticas más frecuentes de usar los pedidos de información. Desde el enfoque de gestión para resultados, el TPC no genera acción congresal posterior, pues el órgano parlamentario correspondiente traslada la respuesta de la Sunass al ciudadano que lo solicitó y el proceso culmina en ese punto, no va más allá.

Es importante recordar que el pedido de información fue creado como un procedimiento de control político. Sin embargo, en la práctica constantemente se aplica como un mecanismo de gestión, que consiste en correr traslado las solicitudes de la ciudadanía ante la entidad competente. Esta conclusión es semejante a lo advertido por Landa (2004), quién señaló el peligro de convertir a los pedidos de informes “en un instrumento con visos de trámite rutinario y sin relevancia alguna, el mejor funcionamiento de esta herramienta de control político pasa por racionalizar el uso de esta facultad, limitándose estrictamente a información que sea necesaria” (p.105).

Los congresistas no envían su documentación al Archivo General del Congreso de la República al finalizar su mandato

Se detectó que los despachos congresales al finalizar su periodo parlamentario no remiten al Archivo General del Congreso de la República, la documentación parlamentaria, es decir, las solicitudes de reuniones, los pedidos de información remitidos y las respuestas recibidas de la Sunass y de otras entidades en general, la cual impide conocer de manera detallada las acciones adoptadas por los

congresistas y los resultados alcanzados de estas. Siendo estos documentos de carácter público y no privado.

De esta manera, la ciudadanía, el Congreso, la academia, así como los especialistas no pueden transformar esa información en conocimiento, ya que no se puede demostrar ni comunicar el uso eficaz de esta institución parlamentaria.

Los grupos de trabajo no están obligados a presentar su producto final

Un caso emblemático sucedió en el período 2020-2021, la Comisión de Vivienda y Construcción acordó conformar el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Estado Situacional de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). El 7 de setiembre de 2020 este grupo solicitó información a la Sunass sobre situación actual de las PTAR, y a la vez, fue invitado a exponer a una reunión virtual para el lunes 21 de setiembre de 2020. Sunass expuso y durante la sesión se pidió nueva información, la cual fue remitida. Igualmente, dicho grupo tuvo reuniones con otras entidades del sector saneamiento. Sin embargo, el coordinador del grupo, congresista Mártires Lizana, explicó que *“no llegaron a presentar su informe final, por motivo de la pandemia del Covid-19, lo cual impidió visitar algunas zonas del país, esto no permitió avanzar mucho”*. Finalmente, dicho Grupo de Trabajo no entregó su informe ante la comisión. Es importante subrayar que los grupos de trabajo no están obligados a remitir su informe final, pues, no hay normativa que lo regule.

Este grupo de trabajo solicitó información a la Sunass sobre la situación actual del tratamiento de aguas residuales, y sus problemas en las principales ciudades del Perú, siendo un tema importante en el sector saneamiento. Sin embargo, esta comisión no elaboró su producto: informe final. Este caso expresa el desgaste de recursos sobre todo de tiempo de los funcionarios de la Sunass, es decir, existe una alta inversión de horas/hombre en atender los pedidos de informes, en preparar las diapositivas para las reuniones, y al final el citado grupo de trabajo no presente ningún producto.

Limitada capacidad de los Despachos Congressales en la gestión de las solicitudes de informes

Igualmente se observó que los Despachos Congressales (DC) no cuentan con un procedimiento interno estándar para la atención de los pedidos de información, ni existe una guía o manual que indique la división de tareas del personal orientado a la gestión eficaz y oportuna de las solicitudes congresales. Es más, la organización interna de los DC no está normada, y se deja al libre albedrío del congresista para su control. Cada parlamentario tiene la facultad de organizar su equipo de trabajo y eso depende de su agenda parlamentaria.

Además, usualmente son los mandos intermedios como técnicos, auxiliares y secretarías, los encargados de gestionar los pedidos de información en los DC. Dicho personal al no estar bien preparado con experiencia y conocimientos para la gestión correcta de las solicitudes, no consiguen alcanzar resultados positivos. Una característica en los DC es la flexibilidad para evaluar el rendimiento de sus trabajadores, porque su personal es de confianza, el cual está ligado al periodo congresal, y tiene un inicio y final muy marcado. La confianza que la sustenta es de naturaleza política. Esta conclusión es similar a lo indicado por Rubio (2022) quien enfatizó que “cada congresista elige personal de su confianza y no siempre ese personal tiene la solvencia que podría mostrar si fuera elegido mediante concurso, como ocurre en la carrera administrativa” (p.40).

Débil trabajo orientado a la gestión para resultados

Es importante destacar que, en estos 2 periodos parlamentarios estudiados, 3 de 26 pedidos de información ubicados en el bloque I (función legislativa y de control político) han generado valor público, entendiendo este concepto como el resultado producido por las acciones de las autoridades públicas para aumentar el bienestar de la ciudadanía. De este modo muy pocos órganos parlamentarios trabajan con una lógica orientada a la gestión para resultados. Incluso, en los DC, cada

congresista lo administra a su buen saber y entender, incluso, cada DC se organiza de manera independiente.

Por lo tanto, el valor agregado de la presente investigación es señalar que los pedidos de información congresal no están diseñados ni tienen como sustento a la cadena de valor público, y eso se verificó con la validación de las hipótesis. Los pedidos de información como insumo no llegan a generar productos ni resultados, siendo los resultados centrales en las personas un elemento fundamental en la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2030.

Asimismo, no encontramos este tipo de aporte en investigaciones anteriores. En suma, el Congreso de la República necesita enfocar los pedidos de información desde un modelo de gestión para resultados orientados a beneficiar a las personas.

Recomendaciones

Es necesario que los órganos del Congreso peruano como las comisiones ordinarias, los grupos de trabajo al interior de las comisiones ordinarias y los despachos congresales cambien de enfoque de gestión, migrar de un modelo de gestión funcional a una gestión para resultados. En la línea con lo señalado con el objetivo prioritario 3, fortalecer la mejora continua en el Estado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.

Los órganos parlamentarios al recibir la información que se solicitaron a las entidades públicas, recomiendo que el Congreso de la República en el marco de las funciones elabore un procedimiento, un flujograma, un esquema que optimice los pedidos de información orientado a beneficiar a las personas. De esta manera, se cubre el actual vacío de gestión parlamentaria. En efecto, tomando en cuenta la validación de las hipótesis planteadas en esta investigación se sugiere a futuras investigaciones diseñar una propuesta de valor, una alternativa de solución al problema detallado en la presente tesis, sobre la base del modelo Canvas o Lean Canvas.

También se recomienda que los órganos parlamentarios, una vez que reciban la información que solicitaron a las instituciones públicas, cuenten con una Guía de Buenas Prácticas para un mejor uso de este instrumento. En especial, en el seguimiento de los resultados, evaluación permanente del impacto de normas legales (ex post), y mejora continua orientada hacia resultados y rendición de cuentas.

Así mismo, el actual marco legal de los pedidos de información permite utilizar este instrumento para las tres funciones parlamentarias produciéndose una confusión, y a la vez un desorden en su uso cotidiano. Por consiguiente, se sugiere ordenar la base legal de las solicitudes de información con un mecanismo diferenciado de acuerdo con el nivel de acción, órgano parlamentario y función congresal

específica. De esta manera, a nivel institucional, las comisiones ordinarias podrían solicitar opinión técnica legal a las entidades públicas sobre determinado proyecto de ley en aras de la función legislativa. Asimismo, a nivel grupal, las bancadas parlamentarias puedan pedir información a las instituciones públicas en virtud de la función control político. Finalmente, a nivel individual, los congresistas puedan trasladar los pedidos ciudadanos a las organizaciones públicas en el marco de la función representativa. Es importante que los pedidos de información congresal cuenten con marco legal claro y ordenado. Como bien lo resaltó Moore (2019) “la gestión pública es, después de todo, una tarea tan normativa como técnica” (p.60).

Igualmente, se recomienda incluir una norma en el Reglamento del Congreso de la República para que los Grupos de Trabajo que se organizan dentro de las comisiones ordinarias tengan el obligatorio cumplimiento de entregar un producto como su informe final. También agregar nuevo artículo en el Reglamento que obligue a los congresistas a enviar su documentación oficialmente al Archivo General del Congreso [informes de su gestión, las solicitudes de reuniones, los pedidos de información, así como las respuestas de las entidades públicas], cuando culmina su periodo en el cargo, con la finalidad de que la ciudadanía, la academia, los medios de comunicación y el público especializado conozcan en detalle a través estos documentos [fuente primaria] la labor efectuada en su gestión parlamentaria.

Por último, se recomienda replicar este estudio a otras entidades de la administración pública, ya sea ministerios, poder judicial, y organismos constitucionales autónomos para transformar el conocimiento adquirido en estas instituciones públicas en competencias corporativas y ventajas competitivas con la finalidad de crear una cultura de mejora y aprendizaje continuo.

Referencias Bibliográficas

- Abarca, A. y Ruiz, N. (2014). *Análisis cualitativo con el ATLAS.ti*. Universidad de Costa Rica.
https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/11090/Manual%20ATLAS.ti%20_%20Abarca%20&%20Ruiz.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Akirav, O. (2011). *The use of parliamentary questions in the Israeli parliament, 1992–96*, Israel Affairs.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537121.2011.547278>
- Alarcón, R., Salvador, Y. y Pérez, M. (2020). *La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales*. Avances, 22(3), 342-356.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=637869117003>
- Alcántara, M. y Sánchez, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto- insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 112, 53-76.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M. y García, M. (2011). *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Altman, D., Bernhard, M., Coppege, M., Fish, S., Gerring, J., Hicken, A., Kroening, M., Lindberg, S., Mc Mann K., Paxton, P., Semetko, H., Skaaning, S., Staton, J. y Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A new approach. *Perspectives on politics*, 9 (2), 247-267.
- Ames, A. (2021). *Manual Teoría del Cambio: 10 pasos para diseñar proyectos de innovación social de alto impacto*. Escuela de Gestión Pública de la Universidad del

Pacífico y Konrad Adenauer Stiftung. Asimismo, se está incluyendo los términos: “de la consistencia del documento”, subrayado de color celeste.

[https://www.up.edu.pe/egp/programas-especializacion_copy\(1\)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Teori%CC%81a%20del%20Cambio%2010%20Pasos%20Disen%CC%83o%20de%20proyectos%20de%20innovacio%CC%81n%20social%20de%20alto%20impacto%20-%20Escuela%20de%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20la%20U.P.pdf](https://www.up.edu.pe/egp/programas-especializacion_copy(1)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Teori%CC%81a%20del%20Cambio%2010%20Pasos%20Disen%CC%83o%20de%20proyectos%20de%20innovacio%CC%81n%20social%20de%20alto%20impacto%20-%20Escuela%20de%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20la%20U.P.pdf)

Aragón, M. (2017). *Estudios sobre el parlamento*. Instituto de Investigación Jurídica. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4435/9.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 149-210.

<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>

Beetham, D. (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union.

<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>

Bernales, E. (2002). *Manual Parlamentario*. Comisión Andina de Juristas.

Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method, *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27-40.

<https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Caminal, M. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos.

Campos, M. (2009). Disciplina partidaria en el Congreso peruano. En Panchini, A. (coordinador). *La Ciencia Política en el Perú de hoy* (pp. 89-132). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Campos, M. (2012). *Congreso y políticas públicas*. Universidad del Pacífico.

http://www.saberescompartidos.pe/wp-content/uploads/2012/03/congreso_y_politicas_publicas.pdf

Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo – parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú – Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Carrasco, S. (2009). *Metodología de la investigación científica*. Editorial San Marcos.

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2016). *Guía metodológica. Fase estratégica para sectores – Documento de trabajo*. CEPLAN.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39 (53), 57-74.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3776682>
- Chirinos, J. (2020). *El Control Parlamentario*. Congreso de la República.
https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/Interface/files/ccep3_definitivo.pdf
- Colomer, J. (2009). *Ciencia de la Política: Una introducción*. Ariel.
- Comisión Especial de Fortalecimiento de la Función de Representación (2012). *Propuesta de Implementación de Oficinas Descentralizadas*. Congreso de la República del Perú.
https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2012/CE_fortalecimiento_representacion/documentos/Informe01.pdf
- Congreso de la República del Perú (2011). *Guía de gestión de la representación política*.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3062B3BAA7010A4005257A3F005390AF/\\$FILE/GUIA_REPRESENTACION.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3062B3BAA7010A4005257A3F005390AF/$FILE/GUIA_REPRESENTACION.pdf)
- Congreso de la República del Perú (2017). *Procedimiento para la tramitación interna y control de los pedidos de información y su reiteración en el área de Despacho Parlamentario*. Congreso de la República.
- Congreso de la República del Perú (2022). *Constitución Política del Perú 1993*. Congreso de la República del Perú.
- Congreso de la República del Perú (2022). *Reglamento del Congreso de la República*. Congreso de la República del Perú.
- Congreso de la República del Perú (2022). *Reglamento Interno de Trabajo*.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/reglamento-gp/reglamento-interno-2022.pdf>
- Cotta, M. (1984). Parlamento. En Bobbio, N. y Matteucci, N. (1984). *Diccionario de Política* (p.1122-1134). Siglo XXI.
- Decreto Supremo 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública de 2013. (2013, 9 de enero). El Peruano. N. 485765.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357174/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf?v=1567454992>

- Delgado, C. (2012). *Manual del Parlamento*. Ediciones del Congreso del Perú.
- Delgado, C. (2016). *El Orden Representativo, la Organización del Congreso y los Procesos Parlamentarios*. Ediciones del Congreso del Perú.
- Delgado, C. (2020). *Introducción al estudio del parlamento peruano*. Fondo Editorial USIL.
- De Negri, M. V. (2018). *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes]
https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/904/TM_2018_denegri_008.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Díaz, M., Escalona, M., Castro, D., León, A. y Ramírez, M. (2013). *Metodología de la investigación*. Editorial Trillas.
- García, J. (2015). Gestión pública y valor público. *Actualidad Gubernamental*, 78,4-6.
<https://es.scribd.com/document/355473213/gestion-publica-y-valor-publico-pdf#>
- García, M. (2017). El Parlamento. En Martí, S., Solís, J., y Sánchez, F. *Curso de Ciencia Política* (pp. 413- 447). Senado de la República LXIII Legislatura.
https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Curso_de_ciencia_politica.pdf
- García, M., Barragán, M. y Alcántara, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>
- Herrmann De Oliveira, L. (2009). Accountability horizontal en el Legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas. *América Latina Hoy*, 53,157-186.
<https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/5946>

- IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia. (2008). *Gestión Pública*.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Landa, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional Año X,10*, 91-106.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7667/7913>
- Ley 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República de 2002. (2002, 23 de julio). *El Peruano*. N.º226885.
<https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf>
- Maricut-Akbik, A. (2021). Q&A in legislative oversight: A framework for analysis. *European Journal of Political Research*, 60: 539–559.
<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-6765.12411>
- Martínez, R. (2016). Sistemas de gobierno: interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo. En Barreda, M. y Ruiz, L. (Coordinadores). *Análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (pp. 179-198). Huygens Editorial.
- Massari, O. (1997). Naturaleza y rol de las oposiciones político- parlamentarias. En Pasquino, G. *La Oposición en las democracias contemporáneas* (pp.71-137). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Guía metodológica para la identificación, mapeo y mejoramiento de procesos en el Ministerio de Economía y Finanzas*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/RM313_2018EF41.pdf
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017). *La Reforma del Agua. Ley Marco y su Reglamento*. MVCS.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2022). *Plan Nacional De Saneamiento 2022-2026*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2648833/PNS%20%281%29.pdf.pdf?df?v=1661013508>

Moore, M. (2019). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.

Mora-Donatto, C. (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada*. Miguel Ángel Porrúa.

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/ser_con_lix/camb_pol_le_g_fun/02_camb_pol_leg_fun.pdf

Niño, V. (2011). *Metodología de la investigación científica*. Ediciones de la U.

Nohlen, D. (2013). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Impulsando el desempeño del Regulador de los servicios de agua y saneamiento de Perú*.

<https://doi.org/10.1787/228ea50e-es>

Ortegón, E. (2020). *Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público*. Universidad Continental, Fondo Editorial.

Palanza, V., Scartascini, C. and Tommasi, M. (2012). *On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*.

[https://publications.iadb.org/publications/english/document/On-the-Institutionalization-of-Congress\(es\)-in-Latin-America-and-Beyond.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/On-the-Institutionalization-of-Congress(es)-in-Latin-America-and-Beyond.pdf)

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica.

Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 43, 103-126.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11529850005>

Pino, R. (2007). *Metodología de la investigación: Elaboración de diseños para contrastar hipótesis*. Editorial San Marcos.

Power, G. (2012). *Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation*. UNDP and IPU.

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/global-parliamentary-report-2012-changing-nature-parliamentary-representation>

Presidencia del Consejo de Ministros (2014). *Documento orientador: Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.*

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0d999d80408093a7aba8ef9515c1560a/2.+Metodologia+de+GxP.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0d999d80408093a7aba8ef9515c1560a>

Reflexión Democrática (2009). *Radiografía del Congreso del Perú - Período 2006-2011.* Tarea Asociación Gráfica Educativa.

<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/images/documentos/2radiografia.pdf>

Robinson, P. (2012). *Manual del control parlamentario.* Congreso de la República del Perú, Oficialía Mayor.

Robinson, P. (2015). *Evolución y desarrollo de los pedidos de información a la administración pública en el parlamento peruano.* Congreso de la República del Perú.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/\\$FILE/225_INFINVES108_2014_2015_parlament_o_peruano.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/$FILE/225_INFINVES108_2014_2015_parlament_o_peruano.pdf)

Rubio, M. (2011). *El sistema jurídico. Introducción al Derecho.* Fondo Editorial de la Pontificia Católica del Perú.

Rubio, M. (2022). *¿Qué hacer con el Congreso de la República?* Fondo Editorial de la Pontificia Católica del Perú.

Saiegh, S. (2006). Las Legislaturas. En Banco Interamericano de Desarrollo. *La política de las políticas públicas* (pp.43-64). Editorial Planeta Mexicana.

Sánchez, A. (2020). *Los métodos de investigación para la elaboración de las tesis de maestría en educación.* Pontificia Universidad Católica del Perú.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/maestriaeducacion/wp-content/uploads/sites/184/2020/07/LIBRO-LOS-M%C3%89TODOS-DE-INVESTIGACI%C3%93N-MAESTR%C3%8DA-2020-botones-1-1.pdf>

Sánchez de Dios, M. (2012). *Política Comparada.* Síntesis.

Santaolalla, F. (2012) El papel de las comisiones ordinarias en la eficacia legislativa del Congreso. En Congreso de la República. *Primer y Segundo Congreso de Derecho Parlamentario* (pp. 168-174). Tarea Asociación Gráfica Educativa.

https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/testimonio1er_y_2docongreso.pdf

Sartori, G. (2009). *La Democracia en treinta lecciones*. Taurus.

Sartori, G. (2019). *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial.

Sartori, G. (2019). *¿Qué es la democracia?* Taurus.

Scartascini, C. y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Institucionalizaci%C3%B3n-de-las-instituciones-pol%C3%ADticas-y-su-impacto-sobre-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>

Shack, N. y Rivera, R. (2017). *Seis años de la Gestión para Resultados en el Perú (2007-2013)*. Universidad Continental, Fondo Editorial.

Silva, T. y Medina, A. (2022). Policy Monitoring and Ministerial Survival: Evidence from a Multiparty Presidentialism. *Legislative Studies Quarterly*.
<https://doi.org/10.1111/lsg.12372>

Sodaro, M. (2006). *Política y Ciencia Política: Una introducción*. McGraw- Hill/ Interamericana.

Sotelo, A. (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP.

<https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Cadena-de-valor-p%C3%ABlico-Anibal-Sotelo.pdf>

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. (2019). Texto Integrado. *Reglamento de Organización y Funciones*.

https://www.sunass.gob.pe/doc/normas%20legales/2019/rof_integrado.pdf

Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Informe Parlamentario Mundial 2017: Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno*.
https://iknowpolitics.org/sites/default/files/rapport_gpr_es_web.pdf

Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe Parlamentario Mundial 2022. La participación pública en la*

labor del parlamento.

https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/ipu_gpr_report_sp_lr.pdf

Uriarte, E. (2017). *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Tecnos.

Vallés, J. (2007). *Ciencia política: Una introducción*. Editorial Ariel.

Van Rensburg, W.J., Vreÿ, F. & Neethling, T., (2020). Collecting evidence on the use of parliamentary oversight tools: A South African case study, *African Evaluation Journal* 8(1), a424. <https://aejonline.org/index.php/aej/article/view/424/676>

Van Thiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Routledge.

Yamamoto, H. (2007). *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Unión Interparlamentaria.

<http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

Anexos

Anexo 1: Guía de Preguntas Semiestructurada

Guía de entrevista sobre el uso de información que realizan los congresistas cuando reciben informes de la Sunass.

Fecha: **Hora:**.....

Entrevistador:

Entrevistado (nombre, género y puesto):

1. ¿Me puede describir el procedimiento de los pedidos de información?
2. ¿Cuál es el uso que el congresista le da a las respuestas recibidas por las entidades públicas?
3. ¿Qué resultados finales se obtuvieron a partir de la información recibida?
4. ¿Esos resultados finales son informados?
5. Desde su punto de vista ¿cuál es la utilidad de los pedidos de información en el ejercicio de las funciones parlamentarias?
6. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en el Congreso de la República?
7. ¿Qué cargos ha ocupado?
8. ¿Qué cargo tiene actualmente?
9. Si tiene algo que agregar o alguna duda.