

El poder legislativo en los países que conforman la CAN: características y su eficiencia en el gasto 2015-2021

The legislative power in the countries that conform the CAN: characteristics and its spending efficiency 2015-2021

GARCÍA, Jorge L.¹

ARPI, Silvana M.²

TOBAR, Luis B.³

Resumen

Este trabajo analiza las características de los 4 poderes legislativos de los países andinos respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Qué sistema legislativo es el más eficiente en cuanto al gasto a través de su presupuesto ejecutado y con relación a su PIB, presupuesto nacional, cantidad de legisladores, salarios en relación con el PIB per cápita y gasto legislativo en relación con el presupuesto ejecutado? ¿Qué país miembro necesita generar estrategias para mejorar la percepción de eficiencia del poder legislativo?

Palabras clave: decisiones políticas, política pública y regulación, eficiencia del poder legislativo, gasto público.

Abstract

This paper analyzes the characteristics of the 4 legislative branches of the Andean countries, answering the following questions: Which legislative system is the most efficient in terms of spending through its executed budget and in relation to its GDP, national budget, amount of legislators, salaries in relation to GDP per capita and legislative spending in relation to the executed budget? Which member country needs to generate strategies to improve the perception of efficiency of the legislative power?

Keywords: political decisions, public policy and regulation, efficiency of the legislative power, public spending.

1. Introducción

Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia presentan una geografía, diversidad cultural y naturaleza similar; también forman la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una comunidad que tiene el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina; no obstante, sus poderes legislativos presentan características diferentes. De acuerdo al país se puede denominar como Asamblea Nacional (Ecuador), Congreso de la República (Perú), Congreso de la República conformado por el Senado de la República y la Cámara

¹ Universidad Politécnica Salesiana. jgarcia@ups.edu.ec

² Universidad Politécnica Salesiana. silvisarpi@gmail.com

³ Universidad Politécnica Salesiana.

de Representantes (Colombia) y Asamblea Legislativa Plurinacional conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (Bolivia).

En términos generales, la función del Poder Legislativo es crear, aprobar, rechazar y cambiar las leyes para el bien común de los ciudadanos y de los pueblos, como ejercer control político sobre el gobierno y la administración. De acuerdo con Alcántara, García y Sánchez (2005), Ecuador y Perú tienen una sola cámara por lo que se le denominan como unicameral a diferencia de Colombia y Bolivia tienen dos cámaras y lo llaman bicameral, el Poder Legislativo tiene tres funciones principales: 1) De representación; 2) De legislación y 3) De control y fiscalización.

Para Ecuador, la Función Legislativa es la Asamblea Nacional (unicameral), el pleno cuenta con 137 asambleístas, elegidos por votación para un periodo de 4 años (Constitución de la República de Ecuador, 2008). En la Constitución Política del Perú se establece que el Poder Legislativo cuenta con una sola cámara, conformada por 130 congresistas y una duración en el poder de 5 años (Constitución Política del Perú, 1993); pero no siempre fue así, antes de 1993 el gobierno de Perú era bicameralismo (Constitución para la República del Perú, 1979). A diferencia del congreso colombiano que es bicameral cuenta con 108 senadores y 172 representantes, la duración en el poder es de cuatro años (Andes, 2018). Bolivia cuenta con la Cámara de Diputados que está conformada por 130 diputados y la Cámara de Senadores por 36 senadores (Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009).

Sin embargo, en estos países diversos actores sociales han sido críticos en cuanto al manejo del presupuesto y a la confianza que han generado en la población los congresos, parlamentos o asambleas nacionales al poner en cuestión su legitimidad como poder relevante en la composición del Estado de Derecho y del desarrollo pleno de las democracias (Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de Paraguay, 2015).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la realización de este trabajo pretende responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las principales características del Poder Legislativo en los países que pertenecen a la CAN?, ¿Qué sistema legislativo dentro de los países de la CAN presenta una mejor eficiencia en el gasto legislativo al analizar su presupuesto ejecutado con relación al Producto Interno Bruto (PIB) Presupuesto General del Estado, sueldo de los legisladores con relación al PIB per cápita, número de legisladores con relación a la población y gasto legislativo en cuanto al presupuesto ejecutado? ¿Cuál o cuáles país(es) de los que conforma(n) la Comunidad Andina de Naciones necesita(n) generar estrategias para mejorar la percepción de la eficacia del Poder Legislativo entre su población? y finalmente se determina cuál o cuáles país(es) de los que conforma la Comunidad Andina de Naciones necesita(n) generar estrategias para mejorar la percepción de la eficacia del Poder Legislativo, con la finalidad de realizar propuestas de mejora.

2. Metodología

Los resultados del presente trabajo se obtuvieron a partir de una metodología analítico-comparativa, expositiva y descriptiva, siendo, por regla general, analítica y crítica (Gómez y Garza, 2019). La investigación va deductivamente de lo general a lo particular y se estructura de cuatro partes fundamentales.

La primera parte de la investigación consistió en caracterizar el Poder Legislativo de los países andinos, Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia, para ello en base a la constitución política de cada país se analiza las principales similitudes y diferencias.

La segunda parte analiza la eficiencia del gasto legislativo con base en el presupuesto ejecutado con relación al PIB y Presupuesto General del Estado (PGE), sueldo de los legisladores con relación al PIB per cápita, número de legisladores en relación a la población total y gasto legislativo en cuanto al presupuesto ejecutado de los países

andinos; para realizar estos análisis se obtuvo inicialmente los datos por cada país desde el año 2015 al año 2021 en cuanto al presupuesto ejecutado de la función legislativa, PIB, sueldo de los legisladores, PIB per cápita, número de legisladores, población total y presupuesto asignado al Poder Legislativo, datos obtenidos del Banco Mundial y de las páginas oficiales de las Asambleas Nacionales o Congresos según corresponde de acuerdo al país de estudio, estos datos fueron comparados entre los países de la CAN y en el apartado de conclusiones se expone el país que representa tener una mejor eficiencia en el gasto legislativo en base a los datos analizados.

Finalmente en la tercera parte se determinó cuál de los países que conforma la Comunidad Andina de Naciones necesita generar estrategias para mejorar la percepción de la eficacia del Poder Legislativo entre su población, para este análisis se emplea el World Justice Project Rule Law Index, que son índices calculados con información proveniente de encuestas realizadas en cada país, cuya fuente principal de información son cuestionarios que muestran la percepción de la población en general más la opinión de expertos; los cuales fueron ponderados en relación a los factores con dependencia a las funciones básicas del Poder Legislativo y se realizó una comparación de su comportamiento entre los años 2015 y 2021.

3. Resultados

3.1. Análisis del gasto legislativo en relación al PIB y Presupuesto General del Estado

3.1.1. Producto Interno Bruto de los países de la CAN

Considerando que el PIB se define como el conjunto de bienes y servicios que un país produce dentro de un año destinados a la demanda final a precios constantes (Callen, 2008), se realiza una comparación entre los países de la CAN y se determina que el país que tiene el PIB más alto en el año 2021 es Colombia, seguido de Perú, Ecuador y Bolivia (Tabla 1).

Tabla 1
PIB (US\$ a precios actuales) mil millones

País de la CAN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Colombia	293.482	282.825	311.884	333.569	323.803	270.299	314.322
Perú	189.805	191.896	211.007	222.045	226.848	201.705	223.249
Ecuador	99.290	99.938	104.296	107.562	107.436	99.291	106.166
Bolivia	33.000	33.941	37.509	40.288	40.895	36.629	40.408

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores del Banco Mundial (2022)

En cuanto al comportamiento del PIB (precios actuales), en los cuatro países el PIB del año 2020 disminuyó en comparación al año 2019, debido a la crisis causada por la pandemia del COVID-19, a la volatilidad de la economía internacional, por la caída del precio del petróleo y del fortalecimiento del dólar a nivel mundial; mientras que, en el año 2021, superada la crisis, han presentado un crecimiento, pero sin superar los alcanzados en el año 2019 pre pandemia, como se puede observar en la Tabla 1.

3.1.2 Presupuesto general de los países de la CAN

El presupuesto general de los países de la CAN al igual que en la mayoría de los países se encuentra influenciados por decisiones discrecionales de política económica y por la situación cíclica de la economía en su conjunto (Corrales, Doménech y Varela, 2002). Para el año 2020 y 2021 se tiene en consideración la peor crisis económica y social de la historia reciente de América Latina, causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se estima que el producto cayó un 7,7% en 2020, lo que representa la mayor contracción de los últimos 120 años, por esta razón y dado la gravedad de la situación, en los países de la región se tomaron importantes medidas fiscales expansivas para atenuar el impacto social, productivo y económico de la pandemia (CEPAL, 2021). El país que presenta un mayor presupuesto general del Estado es Colombia, que en el 2021

destinó más de 69 mil millones de dólares, seguido de Perú, Bolivia y Ecuador; se observa que Colombia y Perú presentan un mayor crecimiento en los últimos tres años, excluyendo el año 2020 que fue inusual por la pandemia, a diferencia de Bolivia que presenta una leve estabilidad, (ver tabla 2) (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2022) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2022) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2022).

Ecuador es el país que más llama la atención debido a que presenta una mayor volatilidad en los rubros determinados por el poder ejecutivo y aprobados por la asamblea nacional como presupuesto general del Estado, en el año 2016 presenta una disminución considerable con relación al año 2015, sin embargo en el año 2017 aumenta, luego en 2018 disminuye, aumenta en 2019, en el 2020 se da una disminución, después de las reformas aplicadas al PGE por la pandemia (COVID-19), para el 2021 se da una disminución mayor al presupuesto por los estragos causados a la economía del país, este comportamiento se asocia a las políticas económicas de austeridad del gasto aplicadas con la finalidad de disminuir el déficit que se ha presentado en los últimos años; en el año 2021 el déficit fiscal se cerró en 3.700 millones, lo que equivale a una reducción de 47% frente a 2020, cuando fue de USD 7.000 millones, según estadísticas de la página del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador (2021).

Tabla 2
Presupuesto General (US\$ Total de Gastos) millones

País de la CAN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ecuador	\$36.317	\$29.835	\$36.818	\$34.853	\$36.160	\$35.498	\$32.080
Perú	\$36.491	\$38.690	\$39.802	\$43.905	\$46.955	\$44.849	\$46.281
Colombia	\$57.329	\$57.194	\$59.446	\$62.399	\$68.608	\$60.539	\$69.967
Bolivia	\$32.158	\$31.571	\$30.583	\$31.209	\$31.220	\$30.657	\$33.193

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Asamblea Nacional del Ecuador (2022), Congreso de la Republica de Perú (2022), Senado de la República de Colombia (2022), Cámara de diputados de Bolivia (2022).

En este mismo contexto y partiendo de que el presupuesto ejecutado del Poder Legislativo, se define como el monto de dinero utilizado en relación al presupuesto asignado de forma anual para el ejercicio normal de las funciones de las Asambleas o Congresos (Peñailillo, 2003); en este caso se realizó una comparación entre los países de la CAN y se puede determinar que el país con el presupuesto ejecutado más alto en el año 2021 es Perú con más de 157 millones de dólares, seguido de Colombia, Ecuador y Bolivia (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2022) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2022) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2022). (Tabla 3).

En cuanto al comportamiento del presupuesto ejecutado del Poder legislativo (Tabla 3) al comparar el año 2020 y 2021 se observa que en Ecuador y Bolivia hay una disminución, mientras que en Colombia aumenta y Perú se mantiene, esto debido a las diferentes estrategias de los gobiernos para afrontar la crisis sanitaria mundial; en tanto que en la comparación del año 2018 y 2019 en todos los países de la CAN, el presupuesto ejecutado disminuye, este comportamiento está ligado a las políticas de austeridad emprendidas para lograr ahorros por parte del Poder Legislativo como medida frente a la economía afectada de los países latinoamericanos en el año 2019 (Andrian, Deza, & Hirs, 2020).

Tabla 3
Presupuesto Ejecutado del Poder Legislativo (Millones)

País de la CAN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ecuador	\$73,295	\$59,063	\$61,678	\$56,187	\$55,783	\$55,550	\$53,331
Perú	\$134,111	\$147,945	\$166,678	\$155,978	\$148,142	\$157,367	\$157,367
Colombia	\$72.,578	\$75,222	\$73,833	\$84,899	\$81,170	\$81,413	\$90,910
Bolivia	sd	\$10,517	\$10,547	\$11,197	\$10,604	\$11,752	\$10,871

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Asamblea Nacional del Ecuador (2022), Congreso de la Republica de Perú (2022), Senado de la República de Colombia (2022), Cámara de diputados de Bolivia (2022).

Perú muestra un incremento de 18.7 millones de dólares en el presupuesto ejecutado de la Función Legislativa en el 2017 con respecto al 2016, seguido de Ecuador 2.6 millones, Bolivia más o menos se mantiene en 10 millones y Colombia muestra una reducción de 1.3 millones; posteriormente en el 2018 Perú y Ecuador disminuyen sus presupuestos y Colombia aumenta. Los aumentos en el presupuesto de la Función Legislativa de acuerdo con las páginas oficiales de cada organismo, se menciona que se dio por modernización de la gestión del Estado, cuyo objetivo es apoyar a la función legislativa, de control político y de representación, para brindar información necesaria para la evaluación de los procesos; en cuanto a la disminución es justificada por tema de austeridad (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2022) (Congreso de la Republica de Perú, 2022) (Senado de la República de Colombia, 2022) (Cámara de Diputados de Bolivia, 2022) .

Al momento de analizar el presupuesto ejecutado del Poder Legislativo con relación al Presupuesto General del Estado (PGE) que se conforma por rubros que deben de ser designados al sector público, gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda y con el PIB, determinando el coeficiente de Correlación de Pearson, Colombia presenta una mayor relación entre estas variables a diferencia de Bolivia que presentan una relación débil con respecto al PGE (Tabla 4) y una correlación negativa con respecto al PIB (Tabla 5). Esto quiere decir que el Presupuesto Ejecutado de la Función Legislativa de Colombia se mueve en una mayor proporción con referencia al PGE y al PIB. Si el PIB y PGE aumenta, el presupuesto de la función legislativa también aumenta. Si el PIB y PGE disminuye, el Presupuesto de la función legislativa también tiende disminuir, a diferencia de Ecuador, Bolivia y Perú que presentan una asimetría al momento de aprobar su presupuesto con relación al PIB y al PGE (Tabla 4 y 5).

Si comparamos las variables PGE y PIB; obteniendo el coeficiente de correlación de Pearson, en donde al tener una correlación positiva ($r > 0$) entre el PIB y el PGE, se puede decir que el PGE tiene una relación fuerte y se mueve proporcionalmente al PIB. Si el PIB aumenta, el PGE aumenta. Si el PIB disminuye, el PGE también disminuye. En relación a este indicador, se observa que Colombia presenta una mayor empatía al momento de elaborar el Presupuesto General del Estado con relación al PIB ($0 < r < 1$, existe una correlación positiva), seguido de Perú y Ecuador, a diferencia de Bolivia que presenta una debilidad al relacionar estas dos variables. (Tabla 5).

Tabla 4
Coeficiente de correlación de Pearson entre el Presupuesto General del Estado y Presupuesto Legislativo

Países de la CAN	R	r2
Colombia	0,52982712	0,280716777
Ecuador	0,519347263	0,269721579
Perú	0,485942175	0,236139797
Bolivia	0,043289716	0,001874

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto General del Estado y Presupuesto legislativo de cada país.

Tabla 5Coeficiente de correlación de Pearson
entre el PIB y el Presupuesto Legislativo

País de la CAN	R	r2
Colombia	0,818150943	0,669370966
Perú	0,416293588	0,173300352
Ecuador	0,341800855	0,116827845
Bolivia	-0,202186155	0,040879241

Fuente: Elaboración propia a partir del PIB y Presupuesto Legislativo.

Comparando el PGE y PIB, es importante debatir sobre la eficiencia de asignar recursos a los sectores del estado utilizando como referencia el PIB y analizar los recursos asignados que van en relación con PGE. No se puede negar que el PIB es una magnitud macroeconómica que sirve para medir la riqueza de un país y que no es un indicador que mide el tamaño de los recursos que se debe asignar a ciertas partidas presupuestarias (Ponce Jouvin, 2018), pero existen algunos autores como Chernew, Hirth y David (2003) que sugieren que el gasto que no es inversión debe crecer al mismo ritmo que el PIB. Con esta aseveración, podemos decir que los crecimientos del presupuesto Legislativo deben ser igual o inferior al PIB. Sin embargo, si se presenta aumentos en la tasa de crecimiento del gasto en el Poder Legislativo ajustado por inflación y este supera el crecimiento del PIB ajustado por inflación, es recomendable que los legisladores, parlamentarios o congresistas quienes son los que aprueban el Presupuesto General del Estado también consideren aplicar políticas económicas de austeridad en el Poder Legislativo y mantener un crecimiento moderado en el gasto, de tal forma no solo se contribuye a una mejor asignación de recursos sino también se debe fortalecer la calidad del gasto, tratando de disminuir ciertos gastos innecesarios que únicamente inflan el presupuesto.

3.2. Análisis del sueldo de legisladores con relación al PIB per cápita

3.2.1. Sueldo de los legisladores de los países de la CAN

A continuación, se presenta los sueldos mensuales que perciben los legisladores dentro de los países de la CAN, siendo importante considerar que solo se ha realizado el análisis de los sueldos expuestos en la página oficial de las respectivas asambleas o congresos, sin embargo, en todos estos países los legisladores perciben otros ingresos adicionales en calidad de miembros del Poder Legislativo. De los países de la CAN y de acuerdo con los sueldos del año 2021, Colombia es el país con el sueldo mensual más alto seguido de Ecuador, Perú y Bolivia (Tabla 6).

Tabla 6

Sueldo de los Legisladores (Dólares)

País de la CAN	Año 2021
Colombia	\$8.814,79
Ecuador	\$4.759,00
Perú	\$4.438,00
Bolivia	\$\$3.292,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Asamblea Nacional del Ecuador (2022), Congreso de la Republica de Perú (2022), Senado de la República de Colombia (2022), Cámara de diputados de Bolivia (2022).

En el caso de Ecuador, la Asamblea Nacional registra 1.310 funcionarios y un pago anual de USD 34,8 millones en salarios y décimos de gasto (Palma, 2021). Los legisladores están entre los funcionarios que más altos sueldos

perciben. Su salario en el 2021 fue de 4.759 dólares mensuales, multiplicado por los 137 asambleístas que conforman el Legislativo acumulan 651.983 dólares al mes; en promedio el Estado destina 15.000 dólares mensuales, debido a que aparte tienen el décimo tercer y décimo cuartos sueldo, afiliación a la Seguridad Social, compensación de 1.182 dólares por vivienda cuando su residencia permanente está a más de 60 kilómetros de Quito, plan de teléfono celular e internet móvil de USD 80, servicio de Internet móvil para Tablet o iPad \$ 49 mensuales, para los legisladores que viven fuera de Quito tienen derecho anualmente a 52 pasajes aéreos nacionales de ida y vuelta, uno por semana, 13 de esos pasajes pueden usarse para desplazamientos a destinos diferentes del de su residencia, a un promedio de \$80 dólares por pasaje, significan \$320 mensuales, derecho a dos asesores y dos asistentes, cuyos salarios suman \$8.347 mensuales (Ecuador Verifica, 2021).

En Perú, un parlamentario aparte de cobrar su sueldo mensual de 4.438 dólares (15.600 nuevos soles) reciben 2.144,97 dólares por concepto de función congresal y al igual que Ecuador tiene la posibilidad de destinar una cantidad de dinero para asesores, técnicos, un coordinador, un auxiliar y un asistente, lo que puede sumar un total de 9.856 dólares por despacho (Tikitakas, 2021).

En Colombia, el pago de cada uno de los parlamentarios en 2021 fue de 8.814,79 dólares (38,820 millones de pesos), a este valor se debe sumar 3.697,81 dólares de prima de representación y 2824,71 dólares de prima de servicios especiales, creada para garantizar recursos suficientes para el pago de vivienda y transporte para congresistas que no son originarios de Bogotá (Gonzales, 2022).

En Bolivia, los diputados y senadores perciben un salario mensual de 3.292,92 dólares, pero al igual que sus colegas de Ecuador, Perú y Colombia algunos no trabajan todos los días hábiles de la semana, sesionan nueve días en tres semanas, de los cuales tienen la opción de pedir licencia cuatro días, la mayor parte de los legisladores los usa para atender actividades personales y la última semana de cada mes habilitan a los suplentes para ir a trabajar a sus regiones (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2021).

3.2.2. PIB per cápita de los países de la CAN

Considerando que el PIB per cápita mide la renta de un país en relación con el número de habitantes, este indicador como lo dice Anand y Harris (1994) permite tener una mejor visión del grado de desarrollo económico de un país. Realizando una comparación entre los países de la CAN se puede determinar que el país que tiene el PIB per cápita más alto en el año 2021 es Perú, seguido de Colombia, Ecuador y Bolivia (Tabla 7).

En cuanto al comportamiento del PIB per cápita por países, comparando el año 2021 con respecto al 2020, todos los países mostraron un incremento, debido a las medidas pos pandemia tomadas por los gobiernos para normalizar la economía; mientras que, en el caso de Ecuador y Colombia en el año 2019 y 2020 disminuyó en comparación al año 2018 (Tabla 7).

Tabla 7
PIB Per Cápita (US\$ a precios actuales) Mil

País de la CAN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Perú	6.229	6.205	6.711	6.941	6.978	6.118	6.692
Colombia	6.176	5.871	6.378	6.719	6.432	5.312	6.131
Ecuador	6.124	6.060	6.214	6.296	6.184	5.628	5.935
Bolivia	3.036	3.077	3.351	3.549	3.552	3.138	3.415

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Banco Mundial (2022)

3.2.3. Relación entre el sueldo de legisladores y el PIB per cápita

Al realizar una relación entre el sueldo anual que percibe un legislador y el PIB per cápita al año 2021, dentro de los países de la CAN se obtiene que en el caso de Colombia el sueldo anual de un legislador equivale a 1.725% del PIB per cápita, seguido de Bolivia, Ecuador y Perú.

Tabla 8
Relación entre el sueldo de legisladores y el PIB Per cápita

País de la CAN	Sueldo anual	PIB per cápita	Relación entre el sueldo anual / PIB per cápita
Colombia	\$105.777,48	\$6.131,00	1.725%
Bolivia	\$39.669,96	\$3.415,00	1.162%
Ecuador	\$57.108,00	\$5.935,00	962%
Perú	\$53.256,00	\$6.692,00	796%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Asamblea Nacional del Ecuador (2021), Congreso de la Republica de Perú (2021), Senado de la República de Colombia (2021), Cámara de diputados de Bolivia (2021) y Banco Mundial (2022)

Como siempre, estas comparaciones necesitan algo de argumento. Por ejemplo, España, tiene un PIB per cápita más alto que cualquiera de los países latinoamericanos (Banco Mundial, 2022), por lo que es de esperar que se les pague más a sus legisladores, en igualdad de condiciones. Pero las comparaciones de los sueldos de los legisladores entre los países de la CAN y España, por tomar como ejemplo, son sorprendentes. El PIB per cápita de Perú que es el más alto de los países de la CAN es de 6.426 dólares, es de 4,68 veces inferior al de España que es de \$ 30.115,7; pero los parlamentarios peruanos al igual que los vecinos ecuatorianos y colombianos ganan por encima que los parlamentarios españoles. El sueldo de un parlamentario español consta de tres porciones: la institucional, la indemnización y los complementos, cuya suma alcanza \$5897,50 (5.000 euros) (Caro, 2021).

3.3. Análisis del gasto legislativo en cuanto al presupuesto ejecutado

Al analizar la eficiencia del Poder Legislativo al momento de ejecutar su presupuesto en el año 2021 con respecto al presupuesto asignado en ese año, se puede evidenciar que el país que presenta un mayor indicador con un 98% en la ejecución del presupuesto asignado es Ecuador, seguido de Colombia con un 95%, Bolivia un 91% y Perú con un 88% (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2022) (Congreso de la Republica de Perú, 2022) (Senado de la República de Colombia, 2022) (Cámara de Diputados de Bolivia, 2022).

Tabla 9
Porcentaje de ejecución presupuestaria Año 2015 – 2021

País de la CAN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ecuador	87%	93%	95%	95%	99%	97%	98%
Bolivia	Sd	Sd	90%	98%	90%	93%	91%
Colombia	Sd	Sd	Sd	Sd	87%	93%	95%
Perú	73%	84%	95%	78%	74%	96%	88%

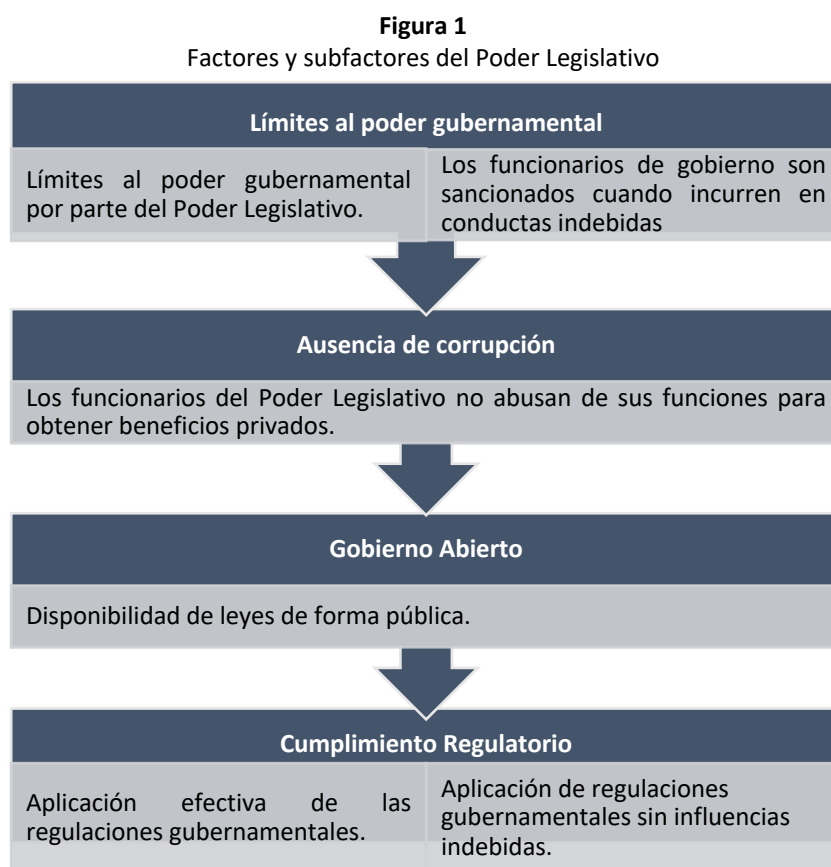
Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos ejecutados publicados por la Asamblea Nacional República del Ecuador, (2022), Congreso de la Republica de Perú (2022), Senado de la República de Colombia (2022), Cámara de Diputados de Bolivia (2022).

Perú tiene el mayor presupuesto asignado en valores monetarios a nivel de los países de la CAN, sin embargo, en porcentaje de ejecución presupuestaria, apenas ha podido alcanzar el 88% en el año 2021; pero es importante considerar que un porcentaje de ejecución por sí solo no define la eficacia ni eficiencia del parlamento.

3.4. La eficacia del poder legislativo en los países de la CAN

Para determinar la eficacia del Poder Legislativo dentro de los países que conforman la CAN, se estudia la investigación realizada por el World Justice Project como una herramienta cuantitativa, artículo denominado Índice de Estado de derecho, índice que se conforma de puntuaciones y ranking sobre factores que se ligan a determinar el Estado de Derecho en base a experiencias y percepciones de población alrededor del mundo, para la publicación del año 2021, se realizó la investigación de campo durante el 2020 realizando más de 130 mil encuestas al público en general y más de 4000 encuestas a expertos sobre el tema (Word Justice Project, 2022).

Con la finalidad de orientar este estudio a la investigación presentada a continuación se describirá los siguientes factores y subfactores relacionados con la eficiencia del Poder Legislativo de acuerdo a World Justice Project (2022):



Fuente: Elaboración propia en base a worldjusticeproject-index-2022

El análisis que se presenta se basa en la evolución de cada uno de los índices antes mencionados, en los países de la CAN teniendo como partida el año 2015 al año 2021

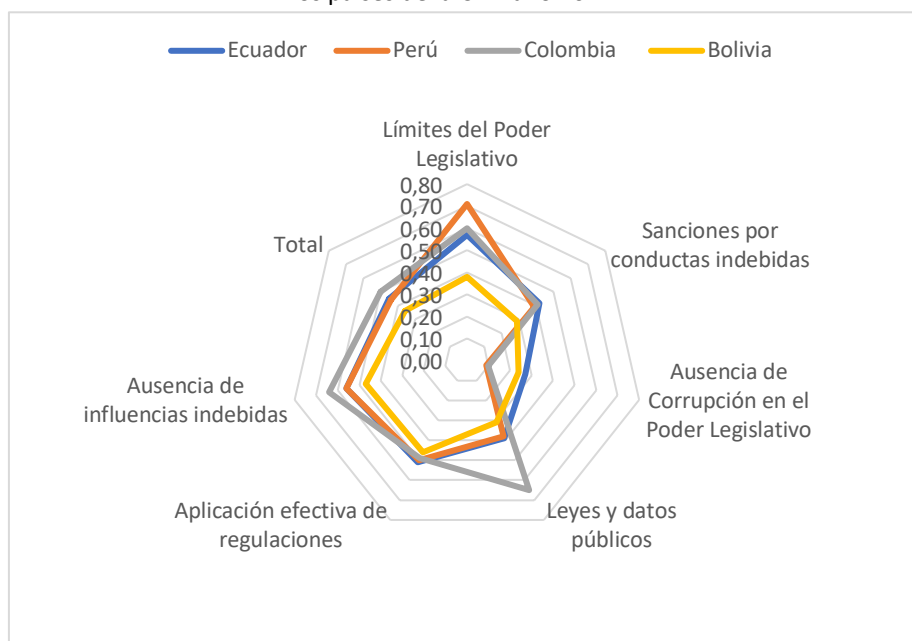
Al realizar una comparación entre los índices analizados dentro de los países de la CAN, con los datos obtenidos al año 2021, se observa que Bolivia es el país con menor percepción de la eficacia del Poder Legislativo, seguido de Perú y Ecuador en ese orden y liderando este índice entre estos cuatro países se encuentra Colombia (Tabla 10 y Figura 2).

Tabla 10
Eficacia del Poder legislativo países de la CAN año 2021

Factor	Ecuador	Perú	Colombia	Bolivia
Límites del Poder Legislativo	0,57	0,71	0,60	0,38
Sanciones por conductas indebidas	0,42	0,39	0,41	0,29
Ausencia de Corrupción en el Poder Legislativo	0,27	0,09	0,10	0,24
Leyes y datos públicos	0,39	0,38	0,65	0,31
Aplicación efectiva de regulaciones	0,51	0,50	0,49	0,46
Ausencia de influencias indebidas	0,56	0,56	0,64	0,47
Total	0,45	0,44	0,50	0,36

Fuente: Elaboración propia en base a World Justice Project (2022).

Figura 2
Eficacia del Poder Legislativo en los países de la CAN año 2021



Fuente: Elaboración propia en base a World Justice Project (2022)

3.4.1. Límites del Poder Legislativo

Este índice mide la capacidad del Poder Legislativo para ejercer de manera efectiva procesos de fiscalización y supervisión al Poder Ejecutivo, el país con la mejor puntuación en este indicador es Perú (0,71), superando a Colombia (0,60) y Ecuador (0,57), debido a que por parte del Congreso del Perú se ha mostrado constantemente como un fiscalizador al gobierno central, condición que está ligada directamente a que la mayoría de este Congreso se ha mostrado como opositor al Gobierno, del expresidente Martín Vizcarra, a tal punto que la polarización entre estos dos poderes ha sido tan evidente que llevo al Presidente a que con fundamento en la Constitución, decida disolver el Parlamento en su mandato (2018-2020). Por ello, es importante tener en cuenta que los procesos de fiscalización y supervisión no deben ser tomados como herramientas de persecución u oposición política, sino más bien estos procesos en un estado de derecho y con respeto a la democracia, tienen como objetivo transparentar procesos, medir resultados y mejorar en beneficio de la ciudadanía a quienes los Parlamentos tienen la obligación de representar y defender intereses de bien común.

El país de la CAN con menor puntuación en este índice es Bolivia (0,38), este entorno es resultado de los lazos que existen actualmente entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, considerando que estas dos funciones comparten ideología política y pertenecen al mismo político el Movimiento al Socialismo (MAS), partido que hasta la actualidad representa mayoría en la Asamblea Bolivariana, en años anteriores, esta realidad ha afectado a este país ya que no ha permitido al Parlamento a actuar conforme la ley y realizar procesos de fiscalización al Gobierno Central de forma imparcial.

3.4.2. Sanciones por conductas indebidas

Este índice mide si los funcionarios que pertenecen al Poder Legislativo son investigados, procesados y sancionados por mala conducta y otras transgresiones; en esta consideración el país con la mejor puntuación en este índice es Ecuador (0,42), por encima de Colombia (0,41) y Perú (0,39), debido al alto índice de corrupción en el gobierno incluida la Asamblea Nacional, este país ha querido dar muestras claras de la lucha contra la corrupción y para ello desde el Poder Legislativo se han propuesto leyes para combatir este problema, entre las principales se encuentra la obligación de la publicación de la declaración de bienes y rentas para los funcionarios públicos, el registro de conflicto de interés de servidores públicos y contratistas, además de endurecer las sanciones por corrupción.

El país de la CAN con menor puntuación en este índice es Bolivia (0,29), debido al escenario político de esta nación durante, donde el poder se centraba en el partido socialista mismo que gobernó con mayoría absoluta durante 3 periodos consecutivos, por ello difícilmente existen casos que documenten sanciones a legisladores del partido oficialista.

3.4.3. Ausencia de corrupción en el Poder Legislativo

Este índice mide si los funcionarios del Poder Legislativo se abstienen de solicitar y recibir sobornos para cumplir con sus funciones y/o beneficio propio, como también si existe conflicto de interés con las funciones que realiza; en esta consideración el país con mejor puntuación dentro de los países comparados es Ecuador (0,27) superando a Bolivia (0,24) y Colombia (0,10); sin embargo de forma general, las cifras de corrupción en América Latina son alarmantes (Transparency International the global coalition corruption, 2021), ya que la corrupción se encuentra en todos los niveles de gobierno incluido los congresos (Bautista, 2012), situaciones que han sido expuestas a la opinión pública durante la crisis sanitaria que se vivió en Latinoamérica, debido a la pandemia del coronavirus, por lo que en Ecuador a través de los medios de comunicación se han expuestos un sin número de actos de corrupción que ha envuelto a asambleístas ecuatorianos (Rodríguez, 2020) (El Telégrafo, 2021) (España, 2020), como el caso de la repartición de hospitales de la Seguridad Social y del Ministerio de Salud Pública, caso en el cual varios asambleístas se han visto envueltos al supuestamente haber realizado actos con el gobierno para mantener el control en los procesos de contratación de estos hospitales a cambio de que mediante su votación en la asamblea se de respaldo a las propuestas enviadas desde el Poder Ejecutivo, actos que han sido evidenciados en los últimos años y que son de conocimiento público, lo que ha llevado a la Fiscalía General del Estado a iniciar proceso de investigación teniendo como resultado un asambleísta detenido para fines investigativos y otro legislador con orden de captura a más del proceso de vinculación penales en etapa investigativa que se ha iniciado a sus asesores y demás círculo de confianza, este entre otros actos como la obtención fraudulenta de carnets de discapacidad, diezmos que tiene una asambleísta sentencia, sobornos donde ya existe una sentencia para una asambleísta, ex ministros incluido el ex presidente, entre otros actos de corrupción han puesto a la Asamblea Ecuatoriana en el escrutinio público.

Mientras que dentro de los países de la CAN uno de los países con menor puntaje es Colombia (0,10), país en el cual de acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2021, publicado por la Organización No Gubernamental Transparencia Internacional en septiembre de 2021, para su población la entidad que se percibe como más corrupta es el Parlamento Colombiano.

Por lo que se observa la necesidad de que todos los países de la CAN deben generar estrategias que ayuden a disminuir la percepción de corrupción en el parlamento, como también que la población sienta que existe una verdadera representación en la legislatura, siendo necesario que se acrecenté la esencia e importancia del Poder Legislativo como el contralor por esencia de los demás poderes del Estado, como lo sugirió Valdéz Zepeda (2004) para el poder legislativo de México.

3.4.4. Leyes y datos públicos

Este índice mide si las leyes básicas e información sobre derechos legales se encuentran disponibles públicamente; es decir se presentan en un lenguaje claro y accesible en todos los idiomas del país, como también mide la calidad y accesibilidad de la información que el gobierno publica, tanto en un formato físico como en líneas; en esta consideración el país con mejor puntuación es Colombia (0,65) superando de igual forma a Ecuador (0,39) y Perú (0,38), al revisar las páginas webs de las instituciones públicas a simple vista se puede observar que la información pública es de fácil acceso, en el caso del Poder Legislativo no es la excepción, presentando un mejor manejo de la gestión de la información a comparación de los demás países de la CAN, situación que puede ser evidenciada al revisar la página oficial del Senado, como de la Cámara de Representantes.

Mientras que el país con menor puntuación es este índice es Bolivia (0,31), país en el cual la información que debería ser pública por principio de transparencia, difícilmente se encuentra actualizada y expuesta a través sus páginas oficiales, siendo muy difícil obtener información oportuna y actualizada, escenario que se presenta debido al contexto político, social y económico que el país está atravesando.

3.4.5. Aplicación efectiva de regulaciones

Este índice mide si las regulaciones emitidas en el ámbito laboral, ambiental, de salud pública, comercio y protección de los consumidores, se aplican efectivamente; en esta consideración el país con mejor puntuación es Ecuador (0,51) superando a Perú (0,50) y Colombia (0,49), por lo que se debe considerar que el Poder Legislativo emite, aprueba o modifica las leyes existentes, sin embargo para su aplicación ya se involucran el resto de poderes del Estado y sus instituciones, además su cumplimiento es obligación y responsabilidad de todos los ciudadanos, en este sentido el país con menor puntuación dentro de la CAN en este índice es Bolivia (0,46).

3.4.6 Ausencia de influencias indebidas

Este índice mide si la ejecución de las regulaciones está sujeta a sobornos o influencias indebidas por parte de intereses privados, y si los servicios públicos cumplen con sus funciones sin solicitar sobornos; en esta consideración el país con mejor puntuación es Colombia (0,64) superando a Ecuador (0,56) y Perú (0,56), dentro de un estado de derecho es primordial que no exista influencia indebidas en ningún nivel de gobierno, de tal forma se garantiza la toma de decisiones imparciales, conforme la normativa sin que exista interferencia de intereses particulares, situación que se contrapone en Bolivia (0,47) de acuerdo a este índice, considerando que tiene el menor valor dentro de este índice al comparar con los países que pertenecen a la CAN.

4. Conclusiones

El objetivo fundamental de este trabajo fue comparar la eficiencia del gasto legislativo en los países que conforman la CAN (Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia) en los últimos siete años e identificar la percepción de la eficacia del Poder Legislativo entre su población para generar propuestas de mejora; en este sentido se determina en una primera instancia que un porcentaje de ejecución presupuestaria por sí solo no define la eficacia ni eficiencia del parlamento, si no que la calidad del gasto debe ser el punto de partida para evaluar la incidencia de la gestión parlamentaria con base en los resultados de gestión obtenidos, mismos que deben ser percibidos favorablemente por la población.

Analizando la ejecución presupuestaria de los países, se puede evidenciar que el país que presenta un mayor indicador en el 2021 con un 98% en la ejecución del presupuesto asignado es Ecuador, seguido de Colombia con un 95%, Bolivia un 91% y Perú con un 88%. Al sumar el presupuesto ejecutado de la función legislativa de los países de la CAN del 2021 se obtiene 312,48 millones de dólares para esta gestión, de los cuales Perú representa 50,36%; Colombia el 29,09%; Ecuador el 17,07% y Bolivia el 3,48%.

En este sentido, aunque Perú tiene un menor porcentaje de ejecución del presupuesto legislativo supera en un mayor porcentaje el gasto en relación a Colombia que tiene una mayor población, un PIB mayor y un Presupuesto General mayor. Aquí se evidencia que la Función Legislativa de Colombia con menos recursos ha gestionado mejor la percepción de la eficiencia del Poder Legislativo con relación a Perú.

El Presupuesto Ejecutado de la Función Legislativa de Colombia se mueve en una mayor proporción con referencia al PGE y al PIB en los años analizados que son del 2015 al 2021 a diferencia de Ecuador, Bolivia y Perú que presentan una asimetría al momento de aprobar su presupuesto con relación al PIB y al PGE.

De acuerdo con los sueldos del año 2021, Colombia es el país con el sueldo mensual más alto seguido de Ecuador, Perú y Bolivia, siendo importante considerar que solo se ha realizado el análisis de los sueldos expuestos en la página oficial de las respectivas asambleas o congresos, sin embargo, en todos estos países los legisladores perciben otros ingresos adicionales en calidad de miembros del Poder Legislativo.

Al realizar una relación entre el sueldo anual que percibe un legislador y el PIB per cápita al año 2021, dentro de los países de la CAN se obtiene que en el caso de Colombia el sueldo anual de un legislador equivale a 1.724% del PIB per cápita, seguido de Bolivia, Ecuador y Perú. Pero si comparamos los sueldos de los legisladores de los países de la CAN y España tomado como ejemplo, los resultados son sorprendentes. El PIB per cápita de Perú que es el más alto de los países de la CAN con 6.426 dólares, es de 4,68 veces inferior al de España que es de 30.115,7 dólares; pero los parlamentarios peruanos al igual que los vecinos ecuatorianos y colombianos ganan por encima que los parlamentarios españoles, manteniendo un índice de percepción de la eficiencia del Poder Legislativo por debajo del 0,50, cuando España lo mantiene en 0,69.

Bolivia que tiene 11,5 millones de habitantes supera en número de parlamentarios a Perú que casi lo triplica en número de población e incluso a Ecuador que también presenta una mayor población.

La percepción de eficiencia del Poder Legislativo de Ecuador presenta una leve mejoría entre el año 2015 y el año 2021, Colombia ha mantenido el indicador durante estos años, escenario que puede ser visto desde dos puntos de vista, primero mantenerse resulta mucho más óptimo que disminuir y segundo durante siete años la percepción de la eficiencia del Poder Legislativo debería haber aumentado; sin embargo al indagar los factores de forma individual se observa que la ausencia de corrupción en el Poder Legislativo se ve afectado negativamente y por ende es el factor que a anclado a este país a mantener el índice en los últimos años, seguido de la falta de disponibilidad de leyes y acceso a la información por parte de esta función del estado.

Entre los índices analizados dentro de los países de la CAN, con los datos obtenidos al año 2021, se observa que Bolivia es el país peor puntuado en cuanto a la percepción de la eficiencia del Poder Legislativo, seguido de Ecuador y Perú que tan solo los separa un punto y liderando este índice entre estos cuatro países se encuentra Colombia.

Referencias bibliográficas

- Andes, U. d. (2018). *Congreso Visible*. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/congreso/estructura/>
- Andrian, L., Deza, M. C., & Hirs, J. (2020). *Las finanzas públicas y la crisis por COVID-19 en los países andinos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2022). *Presupuesto ejecutado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Presupuesto anual: <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Banco Mundial. (2022). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales) - Ecuador, Peru, Colombia, Bolivia, Spain*. Recuperado de Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE.: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=EC-PE-CO-BO-ES&start=2015>
- Bautista, O. D. (2012). *El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución*. Espacios públicos, 15(35), 48-62.
- Callen, T. (2008). ¿Qué es el producto interno bruto. . *Finanzas & Desarrollo*, 48.
- Cámara de Diputados de Bolivia. (julio de 2022). *Presupuesto Ejecutado 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Transparencia: <http://www.diputados.bo>
- Caro, I. R. (14 de Octubre de 2021). *Onda Cero*. Recuperado de Onda Cero: https://www.ondacero.es/noticias/espana/cuanto-dinero-cobran-politicos-espana-sueldo-diputados-alcaldes-presidentes-gobierno_2021101461681676c34b1e0001e93726.html
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Recuperado el 11 de 06 de 2022, de Panorama Fiscal de América Latina: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf
- Congreso de la Republica de Perú. (2022). *Presupuesto Ejecutado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Transparencia: <http://www.congreso.gob.pe>
- Constitución de la República de Ecuador. (2008). *Artículo 118 [Sección Primera Asamblea Nacional]*. Ecuador: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanaciona/Inameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>
- Constitución para la República del Perú. (1979). *Artículo 164 [Capítulo I, Poder Legislativo]*. Perú.
- Constitución Política del Estado de Bolivia. (2009). *Artículo 145 [Capítulo I Composición y Atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional]*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Constitución Política del Perú. (1993). *Artículo 90 [Capítulo I Poder Legislativo]*. Poder Legislativo cuenta con una sola cámara.
- Ecuador Verifica. (18 de mayo de 2021). ¿Cuál es el sueldo de un asambleísta y sus asesores? *Vistazo*.
- El Telégrafo. (18 de 06 de 2021). El virus de la corrupción llevó a asambleístas a la justicia. *El Telégrafo*.
- España, S. (17 de 06 de 2020). La corrupción penetra en la Asamblea de Ecuador y tensa la elección del cuarto vicepresidente de Lenín Moreno. *El País*.
- Gonzales, N. G. (13 de Marzo de 2022). Colombia, de los países con mayor brecha entre el salario de congresistas y el mínimo. *La República*. Recuperado el 2022, de Estas son las millonarias gabelas que reciben los congresistas además del sueldo: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/estas-son-las-millonarias-gabelas-que-reciben-los-congresistas-aparte-del-sueldo-y-que-aumentan-su-pago-mensual-hasta-30-millones-2886487>
- Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de Paraguay. (2015). Recuperado de <http://www.giai.org.py/uploads/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-paraguay-1507658460.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (27 de Enero de 2021). *Senado de Bolivia*. Recuperado de <https://web.senado.gob.bo/sites/default/files/transparencia/ESCALA%20SALARIAL.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Presupuesto Genral del Estado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019,2020,2021*. Recuperado de Transparencia: <https://www.gob.pe/mef>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador. (2022). *Presupuesto General del Estado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Transparencia: www.finanzas.gob.ec
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2022). *Presupuesto General del Estado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Transparencia: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2022). *Transaprencia*. Recuperado de Presupuesto Genral del Estado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021: www.minhacienda.gov.co
- Palma, J. (4 de Junio de 2021). Asamblea pagó \$ 2,9 millones en sueldos a 1.310 personas, en abril, ¿debe bajar el número de personal? *El Universo*.
- Peñailillo, J. A. (2003). Presupuesto para un proceso de modernización del poder legislativo. *Revista de Derecho Público* (65), 28.
- Ponce Jouvin. (2018). Análisis del presupuesto general del Estado destinado al sector de salud pública de Ecuador y su relación con el PIB en los años 2008 al 2017.
- Rodríguez, R. (05 de 06 de 2020). Más de treinta asambleístas tienen denuncias por presuntos actos de corrupción en la Fiscalía. *Expreso*.
- Senado de la República de Colombia. (2022). *Presupuesto Ejecutado 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*. Recuperado de Transparencia: <https://www.senado.gov.co>
- Tikitakas. (27 de Enero de 2021). *peru.as.com*. Recuperado de https://peru.as.com/peru/2020/01/27/tikitakas/1580160693_509074.html

Transparency International the global coalition corruption. (2021). *Indice de Percepción de la corrupción*. Recuperado de Index 2021: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Word Justice Project. (2022). *WJP Rule of Law Index 2022*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional