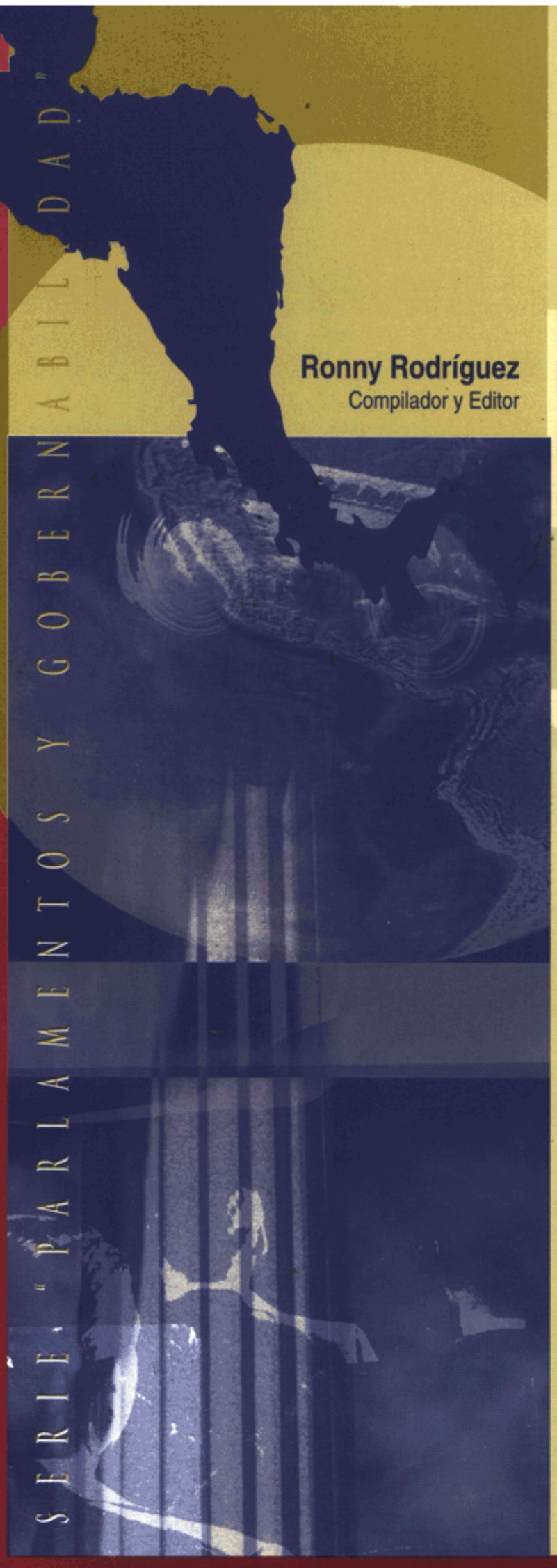
SERIE "PARLAMENTOS Y GOBERNABILIDAD"



Ronny Rodríguez
Compilador y Editor

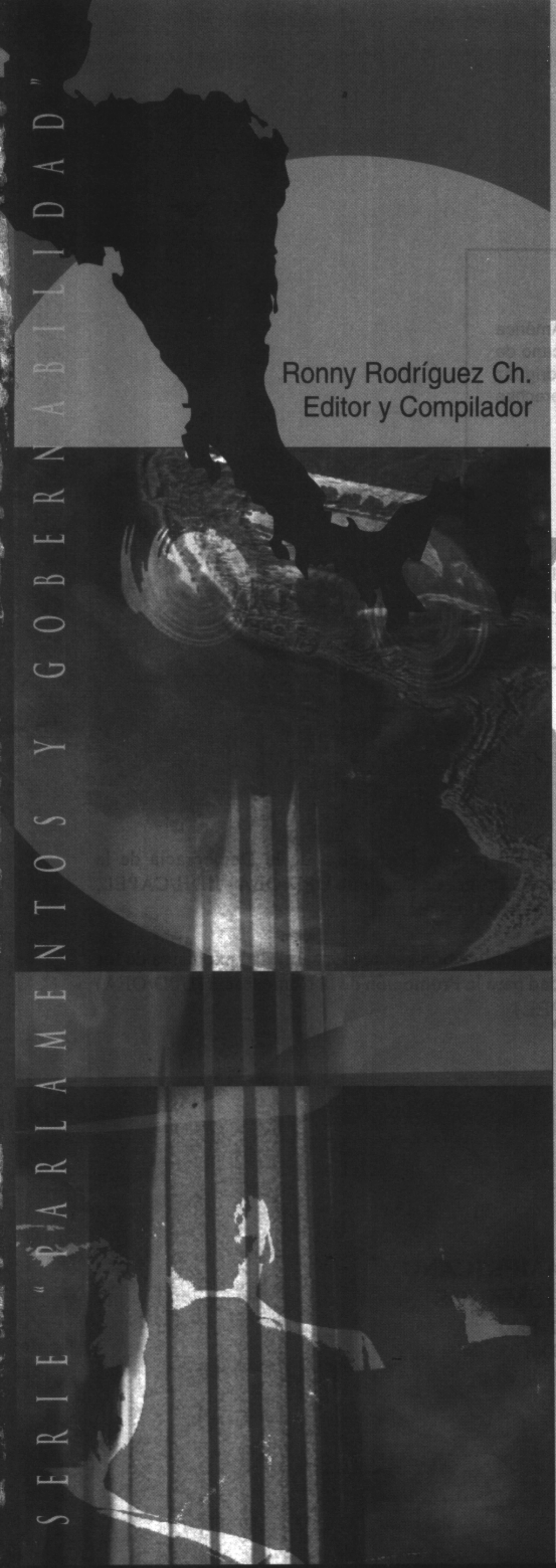
Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA)

IIDH/CAPEL

Experiencias de Modernización Legislativa

en América Central y República Dominicana

SERIE "PARLAMENTOS Y GOBERNABILIDAD"



Ronny Rodríguez Ch.
Editor y Compilador

Unidad para la Promoción
de la Democracia
(UPD/OEA)

IIDH/CAPEL

PARLAMENTOS Y GOBERNABILIDAD

Experiencias de Modernización Legislativa

en América Central y República Dominicana

328.304.2
159e Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editado y Compilado por Ronny Rodríguez Chang, -- San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

284 p.; 21 1/2 cm x 28 cm

ISBN 9968-778-44-3

1. DERECHO PARLAMENTARIO-AMÉRICA CENTRAL. 2. DERECHO PARLAMENTARIO-REPÚBLICA DOMINICANA. 3. PARLAMENTO-AMÉRICA CENTRAL. 4. PARLAMENTO-REPÚBLICA DOMINICANA. 5. REFORMAS LEGISLATIVAS. I. Rodríguez Chang, Ronny, Ed. y comp. II. Título.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA), en el marco del Programa Conjunto UPD/OEA - IIDH/CAPEL, de Apoyo a los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana.

Las opiniones que se presentan en los ensayos que contiene esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA) o del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
Apartado 10.081-1000
Tel. (506)234 0404 / (506) 234 7402
e-mail: ueditorial@iidh.ed.cr.

CONTENIDO

Presentación *Luis Alberto Cordero* 7

Prólogo El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo
Rubén M. Perina 11

Nota del Editor Sobre el contenido de la obra
Ronny Rodríguez Chang 31

Introducción Diagnóstico y procesos de modernización: una perspectiva comparada de los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana
Hugo Alfonso Muñoz Quesada / Ronny Rodríguez Chang 37

PRIMERA PARTE
PARLAMENTO Y GOBERNABILIDAD

Sección 1. Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina
Joan Prats Catalá 77

Sección 2. Los problemas de la gobernabilidad en Centroamérica
Rodrigo Madrigal Nieto 125

Sección 3. Parlamento, sociedad civil y sistema político en América Central, 1994-1996
Enrique Baloyra Herp 135

Sección 4. Impacto de la justicia constitucional en el Parlamento
Hugo Alfonso Muñoz 149

SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA EN AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA

Sección 1. Modernización y desarrollo legislativo en el Parlamento costarricense (1991-1997)
Constantino Urcuyo Fournier 159

Sección 2. Reseña de un desafío: La modernización en la Asamblea Legislativa de El Salvador
Gerson Martínez 183

Recuadro 1
Protocolo de orientación para la Legislatura 1997-2000 186

Recuadro 2
Plan maestro de modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador 187

Sección 3. La modernización del Congreso de la República de Guatemala
Sylvia M. Campos Verdesia 193
Reginald E. Todd

Recuadro 3
¿Qué es la UPAT? 212

Sección 4. La modernización de la Asamblea Nacional de Nicaragua
Ariel López López 213

Recuadro 4
Hagamos democracia
Ulises Caldera Dávila 217

Recuadro 5
IIAL: Una experiencia de asesoría y modernización en la Asamblea Nacional de Nicaragua
Oscar Mazzier 222

Sección 5. La modernización de la Asamblea Legislativa de Panamá
José Daniel Alvarado 225

Sección 6. La modernización del Congreso Nacional de República Dominicana
José Abigail Cruz Infante 235

Recuadro 6
Carta de la Romana 237

TERCERA PARTE
EXPERIENCIAS EXTRARREGIONALES DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

Sección 1. La modernización del Congreso de Bolivia
Hugo Carvajal Donoso 241

Sección 2. La modernización del Congreso del Ecuador
Osvaldo Riofrío Corral 245

Sección 3. La modernización del Congreso del Perú
Guillermo García Alarcón 251

CUARTA PARTE
LA PERSPECTIVA REGIONAL DE LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

Sección 1. El proceso de modernización del Parlamento Centroamericano
Ramiro de León Carpio 257

Sección 2. El proceso de modernización del Parlamento andino
Rubén Vélez Nuñez 261

Sección 3. El FOPREL ante el reto de la integración de Centroamérica
Róger Miranda Gómez 267

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES 273

PRESENTACIÓN

Luis Alberto Cordero

Hace algunos años, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) tomó la decisión histórica de ser partícipe en el llamado tránsito a la democracia o "redemocratización" que ha venido viviendo el continente americano. Es así como en el más crítico momento de la transición surge el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), como instrumento de apoyo en la realización de elecciones periódicas y libres, brindando asesoría técnica y político para la consolidación de los organismos electorales, conceptualizando estos últimos como agentes principales en el proceso de supervisión sobre la neutralidad y eficacia de las elecciones. Con gran placer podemos señalar que estos organismos electorales demuestran el día de hoy mayor solvencia y capacidad como garantes de procesos electorales transparentes, participativos y eficientes.

Sin embargo, la realidad muestra que nuestro esfuerzo no culmina con contribuir a lograr elecciones periódicas y transparentes, sino que además deben existir instituciones democráticas, sólidas y eficientes, capaces de absorber con éxito los frutos emanados del sano ejercicio del sufragio. Es sobre esta realidad que el IIDH/CAPEL ha abierto líneas de acción para contribuir a modernizar los sistemas políticos como un todo, propiciando una auténtica reforma política del Estado en el continente.

Así, y como un desenlace natural de nuestro vínculo permanente con los congresistas y los partidos políticos en sus procesos electorales, nace nuestra continua investigación y preocupación sobre los sistemas parlamentarios, sus características, sus debilidades, pero sobre todo nos ha despertado una inmensa preocupación la crisis que sufren estas instituciones y la forma en que esta crisis afecta, de una manera directa, a la democracia y la gobernabilidad en la región, que tanto el IIDH como otras instituciones nos hemos dado a la tarea de reforzar durante estos años.

La crisis de la institución parlamentaria es cada vez más notoria. Es una crisis total que abarca sino todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

La crisis es tan profunda que afecta la propia esencia de los Parlamentos o asambleas, al no cumplir éstos con el fin primordial para el cual existen: es decir legislar, ejercer control político y ser los legítimos representantes de los ciudadanos. Biscaretti di Ruffia nos habla de la "genérica insuficiencia demostrada

por los Parlamentos contemporáneos para resolver completamente las innumerables exigencias normativas del Estado...."; sin embargo, pareciera que la crisis que viven los Parlamentos de la región no es una crisis de carencia de atribuciones y potestades. Más bien se origina en la existencia evidente de defectos operativos, de situaciones de ineficiencia en el funcionamiento, de anacronismos, de inmovilismo, de vicios legislativos, de lentitud e inoportunidad a la hora de legislar y ejercer el control político.

Sin embargo dentro de este contexto, debemos recordar que el Parlamento surge en nuestras sociedades como instrumento de solución de problemas y no como creador de caos. Como bien lo expresan David Menhennet y John Palmer: "..Una comunidad genuinamente democrática, igualmente apartada de los extremos de la dictadura y la anarquía, tiende a temperar el gobierno con la libertad y viceversa. Y a la relación funcional entre ambas, muchos Estados-Nación le han dado cuerpo en la institución del Parlamento...."

La noción del Parlamento es, pues, un concepto político. Pero el Parlamento mismo es una solución institucional, eminentemente práctica, del problema de autoridad y libertad. Ni Locke ni Mill, por ejemplo, habrían admitido que el Parlamento ofreciese la perfecta solución política, pues no responde a cuestiones básicas tales como la naturaleza, o la propiedad o la fuerza de la ley. El Parlamento es un apropiado medio constitucional para lograr la importantísima función a que nos hemos referido anteriormente, en el curso de la vida política nacional de cada día.

Lo realmente imperativo en nuestra preocupación por los Parlamentos de la región, lo constituye un análisis profundo y exhaustivo de los instrumentos y los métodos de funcionamiento de la acción legislativa; y replantear, de una manera sistemática, la función y el papel que le corresponde desempeñar a estas instituciones a la altura de los tiempos que vivimos. No cabe hoy la menor duda sobre la necesidad apremiante que nuestros Parlamentos tienen de organizarse internamente para ser más eficientes, más oportunos y precisos en sus respuestas a los problemas nacionales.

Se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuentemente, de un problema que se circunscribe mayormente en los procedimientos y en los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún, disimular, la significación de ésta por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos, los males que he señalado repercutirán a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su Parlamento y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia.

No obstante, es importante tener presente que si bien la naturaleza del Parlamento es legislar, y su producto es el instrumento fundamental del ordenamiento social y el medio para alcanzar objetivos de interés general, en la práctica, las deficiencias que presenta en muchos casos la producción legislativa, pareciera desconocer tal circunstancia. Siendo indudable que en este contexto de crisis parlamentaria existe una preocupación creciente por legislar, lo es también nuestra inquietud coincidente referida a cómo concretar con idoneidad tal acción. El resultado es que constantemente se acrecienta el fenómeno de dispositivos legales que, pese a tener vigencia jurídica, experimentan un inadmisible grado de incumplimiento, ineficacia o que producen efectos muy distintos de los perseguidos con su sanción, lo que constituye una problemática que debiera preocupar seriamente tanto a los gobernantes como a los estudiosos de esta rama.

Consecuentemente, concebimos la necesidad de ahondar en los diagnósticos de los poderes legislativos y en conocer los diferentes procesos de modernización que adelantan tanto en la técnica, la normativa y los procedimientos, como en la administración y la informática legislativa, con el objetivo fundamental de crear inquietudes fecundas sobre estos temas, en todos aquellos que de una u otra manera asuman la responsabilidad de perfeccionar institucionalmente la realidad político-social, en un mundo donde ignorar la tecnología en vez de aprovecharla es no solo necio, sino un acto de resistencia a la modernización con la cual algunos nos hemos comprometido con el fin de fortalecer de la mejor manera nuestras instituciones democráticas de cara al siglo venidero. El dotar de recursos tecnológicos a nuestros Parlamentos constituye una valiosa herramienta dentro de un esfuerzo integral por remozar estas Instituciones.

Precisamente, la escasa producción sobre los temas atinentes a la modernización legislativa que nos preocupan, explican nuestro compromiso por promover investigación y conocimiento mediante la elaboración de estudios y debates académicos y técnicos que den soporte a las actividades y programas de modernización legislativa. Para fomentar estas actividades y divulgarlas en el Continente Americano, se inicia con esta publicación la "Serie Parlamentos y Gobernabilidad", que pretende profundizar el análisis de estos temas y promover el debate y análisis permanente en torno al desarrollo y fortalecimiento legislativo.

Esta colección se inicia precisamente con la publicación de las memorias e investigaciones que el Programa Conjunto IIDH/CAPEL – UPD/OEA para Centroamérica ha venido desarrollando con el apoyo sustantivo y financiero de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA). La valiosa información presentada en los seminarios sobre "Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana" (Noviembre de 1997) que dan origen a la presente publicación; los procesos de modernización e informática legislativa, el proyecto y el análisis para la creación de la RILCA, así como el resultado de las investigaciones parlamentarias en Técnica Legislativa, Ética Parlamentaria y Sistemas de Elección de Diputados, constituyen el insumo inicial para el desarrollo de esta serie de publicaciones parlamentarias con el fin de compartir la información con expertos, académicos, legisladores y personal técnico de las Asambleas y Poderes Legislativos de América Latina.

PRÓLOGO

EL PAPEL DE LA OEA EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Rubén M. Perina[1]

I. LA OEA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

El retorno de la democracia como sistema preferido de gobierno en casi todos los países de América Latina[2] ha producido un histórico consenso y compromiso interamericano para la defensa y promoción colectiva de dicho sistema. La democracia se ha convertido así en uno de los principales valores, sino el valor predominante en el Hemisferio. Su legitimidad ya no es cuestionada[3]. Esta convicción generalizada entre pueblos y gobernantes de que la democracia es el sistema de gobierno más apropiado para la región se ha traducido a su vez en un mandato expreso de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que ésta incorpore entre sus principales objetivos y funciones la promoción y defensa de la democracia representativa.

En ese sentido los Estados Miembros de la organización han establecido en su carta constitutiva que la "democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región." Este fenómeno y preferencia se expresan más específicamente en una serie de instrumentos jurídico-políticos vinculantes que se inician con las *reformas a la Carta de 1985*, donde los Estados Miembros disponen que uno de los propósitos esenciales de la Organización es "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no-intervención."

Otro de los instrumentos diseñados para la defensa de la democracia es la *Resolución AG/RES 1080, "Democracia Representativa"*, adoptada en 1991 en Santiago de Chile. En ella los Estados Miembros

---

1 Ph.D., Coordinador del Area de Fortalecimiento Institucional, Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA. *Las ideas y opiniones aquí expresadas no representan la posición de la Secretaría General ni de la Organización.*

2 Este fenómeno ha sido caracterizado como la tercer ola democrática. Ver Samuel Huntington, *The Third Wave. Democracy in the Late Twentieth Century*.University of Oklahoma Press, 1991.

3 Esta legitimidad de la democracia se da, obviamente, a partir del fracaso, colapso de y la desilución con la alternativa socialista o comunista. Sin embargo, ello no significa que partidos políticos, legislaturas, políticos, etc tengan una buena imágen o no sean cuestionados por su actuación. Ver Guillermo O'Donnell, "Democracy's Future, Do Economists Know Best?" *Journal of Democracy*. Vol 6, No. 1995.

otorgan a la OEA el mandato para actuar en forma inmediata y colectiva cuando se produzca en un Estado Miembro una "interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo..." Tal Resolución fue inmediatamente invocada y la Organización actuó colectiva y decididamente en los tres casos recientes de interrupción del proceso democrático: en Haití en 1991, en Perú en 1992 y Guatemala en 1993. En todos ellos se consiguió, tarde o temprano, restaurar las instituciones y el proceso democrático. En el caso de Haití el proceso de restauración duró tres años de intensas presiones en colaboración con las Naciones Unidas, incluyendo condena, no reconocimiento y aislamiento de la comunidad internacional; así como, por parte de algunos países, congelación de activos, suspensión de créditos y de ayuda internacional, embargo y finalmente amenaza del uso de la fuerza. En los casos de Perú y Guatemala la condena y presión de la comunidad internacional y nacional por la interrupción del proceso democrático tuvo sus efectos más rápidamente y se retornó al cause legal y democrático sin la amenaza o el uso de la fuerza. La aplicación de la Resolución 1080 en estos casos es un claro ejemplo de la determinación política prevaleciente y del decidido uso de los instrumentos jurídicos y políticos creados para defender la democracia en el Hemisferio.

En el caso del Paraguay, en abril de 1996, aunque no hubo estrictamente o formalmente una ruptura del proceso democrático, la existencia del compromiso y mandato de defender la democracia motivó, invocándose la Res. 1080, la inmediata reacción preventiva por parte del Secretario General y del Consejo Permanente (así como la de varios Gobiernos de la región individualmente o como parte de otros arreglos regionales como el Merco Sur y el Grupo de Rio), en apoyo del gobierno y de las instituciones democráticas del Paraguay —lo que tuvo el efecto de disuadir a las posibles fuerzas golpistas de proceder con el intento de interrupción del proceso democrático.

Finalmente, en diciembre de 1992, los Estados Miembros extienden su compromiso con la promoción de la democracia, enmendando la Carta nuevamente con el *Protocolo de Washington*. Este Protocolo estipula la posible suspensión de las actividades de la Organización de un Estado miembro cuyo "gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza; " y en ese sentido es un instrumento que pretende prevenir y/o disuadir a aquellos que tuviesen la intensión de interrumpir el proceso democrático de un Estado miembro. El mismo ya ha sido ratificado por la mayoría de los países firmantes.

Este conjunto de instrumentos político/jurídicos de alta política son instrumentos de respuesta inmediata para la defensa de la democracia, particularmente en situaciones de crisis que amenazan interrumpir el proceso democrático en un Estado miembro, y/o sirven de luz roja o factor disuasivo de posibles intentos de golpes de estado o interrupción del proceso democrático.

No obstante ello, complementariamente, los Estados miembros también decidieron crear un instrumento ejecutivo, de menor visibilidad y dramatismo, que le permita a la Organización promover, a mediano y largo plazo, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones y procesos democráticos, como una manera también de prevenir posibles rupturas o interrupciones del orden democrático en los países de la región. En ese sentido , en la Asamblea General celebrada en Asunción, Paraguay, mediante la Resolución 1063 (XX-0/90), los Estados Miembros crearon *la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)* y le asignaron el objetivo de responder "con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos".

A partir de ese año, la UDP ha venido colaborando con los Estados Miembros en sus esfuerzos de fortalecimiento y consolidación de instituciones y procesos democráticos, concentrándose básicamente en temas/ áreas substantivas y centrales para la democracia como: *a)* el poder legislativo; *b)* el proceso de descentralización, gobierno local y participación ciudadanía; *c)* la promoción de valores y prácticas democráticas; y *d)* la organización y administración electoral y las observaciones electorales. También se han apoyado procesos de reinserción y reconciliación nacional, fortalecimiento institucional y consolidación democrática en situaciones de post conflicto con programas multidimensionales e integrales como en Guatemala, Haiti, Nicaragua, Suriname; o con un programa de asistencia para la remoción de minas antipersonal en Centro América.[4]

Adicionalmente, en dichas áreas, la UPD procura contribuir a varios procesos interdependientes que se consideran básicos y cruciales para el perfeccionamiento, fortalecimiento y consolidación, a mediano y largo plazo, de una cultura política democrática, a saber: 1) La creación y difusión de conocimiento e información sobre el funcionamiento de instituciones democráticas en la región, así como sobre valores y prácticas democráticas. 2) La formación de expertos y la capacitación y actualización de funcionarios, asesores y practicantes de la política democrática —para que la perfeccionen y la protejan debidamente. 3) El acercamiento y la interacción entre la academia y el mundo de la práctica política para cruzamiento de conocimientos y experiencias. 4) La modernización organizacional de las instituciones (administración, gestión, informática, etc). 5) La vinculación y cooperación entre representantes de instituciones políticas de los Estados Miembros para intercambiar conocimientos y experiencias nacionales sobre el fortalecimiento de las mismas. 6) El diálogo político al más alto nivel para la búsqueda de políticas públicas comunes y solidarias para enfrentar problemas y desafíos compartidos, impuestos por la globalización y la interdependencia.

Más específicamente todavía, el apoyo de la UPD, para las áreas/temas mencionadas y para los propósitos indicados, se efectúa normalmente a través de varios mecanismos de cooperación o de prestación de servicios como seminarios, talleres o cursos de capacitación, especialización, o actualización; proyectos de investigación comparada y publicación; misiones de asesoramiento técnico; misiones de observación electoral; y foros de análisis, diálogo e intercambio al más alto nivel técnico y político.

Es evidente que esta manera de promover la democracia es una tarea de mediano y largo plazo porque de lo que se trata, esencialmente, es cooperar con los Estados Miembros en sus esfuerzos para desarrollar una cultura política democrática. Y ello, por definición, es una tarea, compleja, lenta, casi inverificable, porque en última instancia ello implica fundamentalmente modificaciones en valores, creencias, actitudes y comportamientos vigentes en una sociedad o comunidad; como son, por ejemplo, la tolerancia, la transigencia, la moderación, la participación, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad, la confianza mutua, la construcción de consenso, la probidad y la ética, la solución pacífica de diferendos y conflictos, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego, la competencia leal.

La consolidación y sostenibilidad de la democracia representativa depende en gran medida del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga su cultura política democrática. O sea, depende de la promoción, inculcación e internalización de esos valores y prácticas en los individuos, la sociedad y las instituciones.

4 *Informe de la Secretaría General sobre las Actividades de la Unidad para la Promoción de la Democracia*. OEA-Ser.G. CP/doc.282/96; y *Plan de Trabajo de la UPD, 1997*. OEA/Serv.G; CP/CAJP-1141/96.

Pero también depende de la vigencia ininterrumpida de instituciones democráticas como el Poder Legislativo.[5]

II. EL PODER LEGISLATIVO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En el marco de los mandatos y los lineamientos mencionados previamente, uno de los temas/ áreas de fortalecimiento institucional asignado a la UPD es precisamente el de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos de fortalecer el Poder Legislativo.

La separación, el compartir y el equilibrio entre por lo menos los tres principales poderes del Estado son principios fundamentales de la democracia representativa, y por lo tanto la viabilidad y solidez de ella depende en gran medida de la existencia y efectividad del Poder Legislativo con la capacidad necesaria para ejercer sus funciones principales.

El Poder Legislativo, sea Legislatura, Congreso, Parlamento, Asamblea o Consejo, tanto a nivel nacional como local, en principio, es la institución que congrega los representantes de los intereses más diversos y cercanos de la ciudadanía; es la institución que analiza y formula las leyes o políticas públicas que guían y gobiernan la sociedad (incluyendo significativamente legislación sobre la carga tributaria y asignación de recursos); y es la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder de la rama ejecutiva[6]. No es posible una democracia sólida y fuerte con un Poder Legislativo débil. Ello sólo deja abierto el camino para la arbitrariedad, la usurpación y el abuso de poder, y la impunidad por parte del Ejecutivo.[7]

Pero para cumplir debidamente estas funciones constitucionales e institucionales centrales en el sistema político democrático, el Poder Legislativo requiere desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad; y ello a su vez depende, como mínimo, de la *representatividad* de sus miembros, de la eficacia y transparencia con que se comportan, y de la *capacidad institucional y organizacional* (política, técnica, organizativa y administrativa) con que cuenta la institución para proponer y debatir políticas públicas; para legislar con rigurosidad y transparencia; para evaluar el impacto de la legislación; para gestionar a favor de sus electores y representados ante la burocracia estatal; para fiscalizar las acciones de las demás ramas; y para mantener su peso político equilibrante vis-a-vis los otros poderes del Estado. La gobernabiliad, estabilidad, legitimidad y viabilidad del sistema democrático están condicionadas entonces, en gran medida, por la actuación adecuada del Poder Legislativo en estas dimensiones.

Sin embargo, el retorno de la democracia a fines de la década del 70 y principios de la del 80 en América Latina no ha significado necesariamente que las instituciones legislativas se encuentren actualmente ya fortalecidas y consolidadas, ni de que la ciudadanía tenga la percepción más favorable de

5 Ver Guillermo O' Donnell, *op. cit.*, Francis Fukuyama, "The Primacy of Culture" y Robert Putnam "Bowling Alone", in *Journal of Democracy*, Vol 6 No. 1 January 1996. Juan Linz y Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*. Vol 7 No2., 1996; y Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968, pg. 12. Ver también Seymour Martin Lipset, "The Centrality of Culture." *Journal of Democracy*. Fall 1990.

6 El fortalecimiento institucional de las Legislaturas, adquiriendo mayores recursos, descentralizando el poder y fortaleciendo el rol de las comisiones y los asesores técnicos, y aumentando su capacidad de información, análisis y seguimiento de leyes, adquirió su presente importancia y se desarrolló a partir de mediados de la década del 70 en Alemania, Canada, EEUU, Inglaterra y Francia. Ver Norman Ornstein, ed. *The Role of Legislatures in Western Democracies*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1986.

7 La debilidad de la institución legislativa puede resultar en lo que Guillermo O'Donnell ha denominado la"democracia delegativa," en la cual el Poder Ejecutivo se arroga de facto poderes cuasi autoritarios. Ver su "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, Vol 5, 1994.

la institución. Al contrario, el hecho lamentable es que, en varios países de la región, las mismas son todavía muy precarias y no tienen la capacidad institucional apropiada para cumplir sus funciones a cabalidad y son por lo tanto muy débiles para resistir y balancear el poder del Ejecutivo.[8]

Los recientes diagnósticos, investigaciones, consultas, asesorías, seminarios sobre el tema muestran un consenso generalizado sobre las debilidades, deficiencias y necesidades de fortalecimiento que tiene la institución legislativa en una mayoría de los países de América Latina. Acompaña a esto la imágen de y crítica por la falta de representatividad, corrupción e ineficacia de la institución, que socava la credibilidad y legitimitidad de la misma. Esta crisis de credibilidad y legitimidad de las instituciones legislativas, por lo general, y en apretada síntesis, se atribuye, en los estudios mencionados, a por lo menos dos variables fundamentales: una, *la falta de representatividad* de la institución en general y/o de sus miembros, o sea, de los representantes/ legisladores que conforman la misma; y la otra, *a su insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional* para cumplir debidamente las funciones que le asigna la teoría democrática.[9]

a) La falta de representatividad. Esto se percibe, tanto entre la ciudadanía en general como entre expertos y políticos mismos, y se vincula fundamentalmente, por un lado, a *(i) la naturaleza de los sistemas de representación electoral y al papel decisivo y poco democrático que juegan las cúpulas partidarias en la selección de los candidatos para las legislaturas.* La crítica, por lo general apunta a los sistemas de representación proporcional a base de listas o sábanas cerradas para circunscripciones nacionales, regionales, provinciales/estaduales, con candidatos desconocidos para la gran mayoría de los votantes; y que, además, cuando electos, carecen de independencia política e invariablemente responden a la disciplina partidaria, más que a las demandas de sus constituyentes, para mantener su banca En algunos países de la región ya se han hecho modificaciones en favor de sistemas de representación electoral que mezclan el sistema proporcional en base a listas con el de circunscripciones uninominales y de simple mayoría (e.g., Bolivia, Venezuela, México) y en otros como en Argentina, Perú, el sistema mixto se encuentra en estudio y debate. El sistema de circunscripción uninominal reduce el ámbito geográfico/político al cual representa el legislador y lo acerca a sus constituyentes. Este tiene que provenir del distrito, tiene que ser conocido para poder ganar las elecciones; tiene que representar y reflejar adecuadamente los intereses de su distrito; tiene que actuar con probidad y efectividad en sus funciones, y tiene que rendir cuentas periódicamente a los ciudadanos del distrito que lo eligen. El sistema uninominal, o una mezcla con el sistema de listas, tiende a aumentar la representatividad y legitimidad de la legislatura y por lo tanto a fortalecer su rol.[10]

Por otro lado, los estudios mencionados también señalan que la crisis de representatividad está aparentemente asociada igualmente a *(ii) la falta de o la inadecuada utilización de mecanismos institu-*

8 Algunas Legislaturas nacionales todavía hasta carecen de los recursos más elementales para su funcionamiento adecuado, como ser, por ejemplo, oficinas individuales para legisladores.

9 Luciano Leiva, compilador, *La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo.* Santa Fé, Argentina: Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), 1994. Oscar Mejía Q., Arlene Tickner, Ramón Villamizar y Catalina Ortiza, *La Democratización de la Democracia: Deficiencias y Estrategias de Democratización de los Congresos de la Región Andina.* Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Documentos Ocasionales No. 42, Abril-Junio 1996. Esteban Caballero C. y Alejandro Vial, *Poder Legislativo en el Cono Sur*, y *Poder Legislativo en el Cono Sur: el Caso Paraguayo.* Asunción: Centro de Estudios Democráticos, 1994; y sobre el Parlamento uruguayo, *Modernización Parlamentaria*, Vol. I, 1995 y *Modernización Parlamentaria*, Vol II, 1966. Montevideo, Uruguay: Fundación Pax e Instituto Wilson Ferreira Aldunate; y Laura Valencia E. "Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* Oct-Dic 1995, No. 162. La percepción negativa de las instituciones legislativas también se da en Estados Unidos. Ver, por ejemplo,, "The Best Do-Nothing Congres Money Can Buy," *The New Republic*, April 7, 1997.

10 Ver Rubén M. Perina, "Sistemas Electorales y Estabilidad Política", *Ideas en Ciencias Sociales*, Año III, No. 6. Argentina: Universidad de Belgrano, 1984; y Oscar Mejía, Arlene Tickner, et al., *ibid.*

cionales de interacción con y acercamiento a la sociedad civil. Se observa así que no hay suficiente compenetración con la ciudadanía a través, por ejemplo, de audiencias públicas; de la televisación de los debates y votaciones; de oficinas de información y atención al público en los distritos electorales; de programas sistemáticos y estratégicos de información, educación y difusión pública, dentro y fuera de la institución; de relaciones fluidas y abiertas con la prensa , y otros. Un funcionamiento adecuado de estos mecanismos de relación con la sociedad civil proveería a ésta y a la opinión pública relevante un mejor entendimiento del papel y de las actividades de la institución; y también le permitiría evaluar con mayor propiedad la actuación de sus representantes y asegurarse que sus intereses son representados debidamente.

Se estima que estos dos mecanismos de mayor interacción y acercamiento al elector y a la comunidad podrían mejorar considerablemente la percepción o imágen de falta de representatividad de la institución.

b) La insuficiente capacidad organizacional. La deficiencia por parte de la institución para cumplir a cabalidad con sus funciones fundamentales está vinculada básicamente a *las deficiencias organizacionales y técnicas* que se observan en la mayoría de las legislaturas nacionales de América Latina. Así, por ejemplo, los estudios y diagnósticos recientes observan serias carencias o atrasos en la administración de la institución, en los reglamentos y procedimientos legislativos; en los archivos legislativos; en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes; en las técnicas de redacción legislativa; en los códigos de argumentación; en los reglamentos de ética parlamentaria; en los sistemas de asesoría; en los servicios administrativos, etc. De esta situación se desprende que los legisladores no cuentan con los necesarios o suficientes recursos materiales de administración, comunicación e información, para la elaboración adecuada de las leyes. Tampoco cuentan con apropiados servicios de asesoría técnica profesional, ya sea a través de asesores individuales, por bancadas, comisiones o cámaras. Los asesores con frecuencia son asesores políticos con limitados conocimientos técnicos legislativos o substantivos en áreas/temas que requieren legislación; y por lo general son contratados para cumplir compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político/partidistas. El resultado de esta combinación de deficiencias o carencias organizacionales son leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes; o sea, leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación, y que conducen a una inseguridad jurídica..

En síntesis, la modificación de los sistemas de representación electoral, más el fortalecimiento de la capacidad institucional y organizacional para cumplir debidamente sus funciones y mandatos podrían contribuir significativamente a aumentar la credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo, fortaleciendo así su papel central en la democracia representativa. Sólo un Poder Legislativo que cumple a cabalidad sus funciones constitucionales e institucionales, avanzará en su proceso de consolidación.

c) La debilidad institucional

La debilidad institucional se observa particularmente en su relación con el Poder Ejecutivo. Como se vio anteriormente, la función del Poder Legislativo es esencialmente la de compartir y fiscalizar (por ejemplo, a través de un tratamiento adecuado del presupuesto) y equilibrar el poder de la rama ejecutiva. De lo contrario, de no cumplir cabalmente estas funciones, tanto por carecer de competencias o atribuciones constitucionales, como por abdicación o mal utilización de las mismas, el Poder Legislativo pasa, por un lado, a ser una institución marginal al proceso decisorio de políticas públicas, disminuyendo o debilitando paulatinamente así su papel central en la democracia representativa; y por otro lado,

permite, de hecho y automáticamente, la expansión y concentración de poderes en la rama ejecutiva. El resultante de este fenómeno es un exagerado presidencialismo o lo que Guillermo O'Donnell ha denominado "Democracia Delegativa"[11], y que caracteriza un buen número de democracias latinoamericanas.

En ese sentido, es de mencionar aquí que recientemente también algunos expertos han avanzado la noción de que la gobernabilidad, estabilidad y consolidación de la democracia en América Latina podría favorecerse con la introducción del sistema parlamentario de gobierno.

Se argumenta que los regímenes presidencialistas son menos estables y más susceptibles de rupturas institucionales que los sistemas de gobierno parlamentario; y se explica que ello se debe a que el sistema presidencialista tiende a ser demasiado rígido y a crear tensiones desestabilizantes y de ingobernabilidad. Tales tensiones resultarían de posibles situaciones como las siguientes: Una, como resultado de un Ejecutivo que, aprovechando la mayoría de su partido o de una coalición mayoritaria en el Legislativo, se arroga poderes inconstitucionales, debilitando el sistema de división y balance de poderes y produciendo un cuestionamiento a la legitimidad del gobierno. Otra tensión se presentaría como resultado de un Ejecutivo que no goza de un apoyo mayoritario en el Poder Legislativo, ya sea por la excesiva fragmentación política de éste o por el predominio de una coalición opositora inflexible, produciendo entre los dos poderes conflictos insuperables que supuestamente impiden al Ejecutivo gobernar dentro del marco constitucional. Esto crearía una situación de inestabilidad, crisis e ingobernabilidad, que podría también ser aprovechada por el Ejecutivo para usurpar poderes de otras ramas de gobierno..

También como causante de inestabilidad se destaca, por un lado, la rigidez intrínsica de un período presidencial que imposibilita, en situaciones de crisis, que se efectúe un cambio *no* traumático en la figura del Presidente; y por otro, se subraya la tendencia por parte del Ejecutivo a presumir de que su legitimidad deriva de un mandato nacional, plebiscitario y absoluto, durante el cual no tiene que rendir cuentas a ningún otro poder ni a la ciudadanía, particularmente si no existe la posibilidad de reelección. Todo esto matizado por una tendencia en los ocupantes del Ejecutivo al personalismo y al autoritarismo que predomina aún en la cultura política latinoamericana.

En contraste, se subraya, por una parte, que el sistema parlamentario de gobierno es más flexible *vis a vis* la duración del periodo gubernamental y el relevo de gobernantes sin causar crisis institucionales, especialmente en situaciones en que el gobierno hubiese perdido legitimidad y la capacidad de gobernar; y por otra, se puntualiza que este sistema de gobierno es menos personalista; que tiende a funcionar con más consenso y coherencia entre las rama ejecutiva y la legislativa; y que permite y facilita la rendición y el pedido de cuentas — proveyendo así mayor gobernabilidad, estabilidad y legitimidad al sistema de gobierno democrático.[12]

A pesar del aparente atractivo que contiene este razonamiento, sin embargo, la historia y la tradición de la cultura política latinoamericana sugieren que quizás una alternativa al sistema de gobierno parla-

11 Ver nota de página no. 7.

12 Ver Arend Liphart. *Parliamentary vs Presidential Government*. Oxford University Press, 1992; y Juan Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Winter, 1990; Donald Horowitz, "Comparing Democratic Systems," y Juan Linz "The Virtues of Parlamentarism" en *The Journal of Democracy*. Fall, 1990; y Juan Linz y Arturo Valenzuela, comp. *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University, 1994.

mentario propuesto sería, más bien, el fortalecimiento del Poder Legislativo para que éste pueda cumplir debidamente sus funciones institucionales en el marco de la división y balance de poderes. El conflicto político entre poderes es inevitable; pero lo que se requiere en una democracia, más allá de un régimen u otro de gobierno es la lealtad y compromiso de los protagonistas y los ciudadanos con el sistema político democrático, así como la vigencia de una cultura política que garantice y respete las reglas de juego cívicas e institucionales, formales e informales. Esto es lo que en última instancia proveerá a la democracia representativa en América Latina, aún manteniendo su naturaleza presidencialista, la gobernabilidad y estabilidad que requiere para consolidarse.

III. LA NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Por la centralidad y significado que tiene el Poder Legislativo para la Democracia Representativa, y dado la crisis de representatividad y las deficiencias organizacionales e institucionales para cumplir debidamente sus funciones, las instituciones legislativas de América Latina deberían ser foco de una mayor y continua atención para su fortalecimiento, tanto por parte de la academia y de los líderes políticos, como por parte de la comunidad internacional y los organismos multilaterales. En reconocimiento de ello, y de las necesidades que el Poder Legislativo muestra en la mayoría de los países de América Latina, la comunidad internacional y organismos multilaterales como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de Estados Unidos, entre otros, han venido desarrollando últimamente programas de apoyo al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Las instituciones multilaterales como el BID y el BM, o agencias nacionales como la AID, han emprendido proyectos de apoyo a las legislaturas de la región en el marco del concepto de la modernización del Estado y de la gobernabilidad democrática. En ese sentido, la modernización y perfeccionamiento de la institución legislativa aparece como condición o como elemento coadyuvante (y complementario a las reformas en el Poder Judicial y estructuras gubernamentales del Poder Ejecutivo) para garantizar la seguridad, transparencia y calidad de la legislación que se requiere para las reformas (achicamiento) del Estado, asi como para promover el ahorro y las inversiones productivas domésticas e internacionales y el desarrollo económico social. En este sentido, el apoyo del BID, por ejemplo, se ha concentrado básicamente en proveer asistencia técnica no reembolsable o préstamos blandos substantivos para la modernización de la organización y administración de las instituciones legislativas, incluyendo asesoría y equipamiento para sistemas de información, comunicación y computación, y de votación electrónica, sistemas de organzación y gestión administrativa, sistemas de asesoría legislativa; capacitación y carrera legislativa, procedimientos, técnicas y control de calidad legislativa, entre otros.[13]

Por su parte, y como se destacó anteriormente, las actividades de cooperación que la UPD/OEA lleva a cabo en este campo responden al mandato de los Estados Miembros de promover la democracia en el Hemisferio y de apoyar a los mismos en sus esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos —por el valor intrínsico y prioritario que la democracia representativa tiene hoy día para

13 Banco Mundial. *Itinerario para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. Qué Significa para el Banco Mundial la Reforma del Estado?*. Washington, D.C. 1996; y Banco Interamericanao de Desarrollo. *Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas del Estado y Fortalecimiento del la Sociedad Civil*. Washington, D.C., 1996. El BID ha inciado proyectos de modernización del Poder Legislativo de esta naturaleza en varios países de la región: Nicaragua ($1,700,000), Panamá ($2,800,000), República Dominicana ($490,000). Paraguay ($730,000), Ecuador ($750,000), Colombia ($6,000,000).

la Organización y sus miembros. El Poder Legislativo es uno de los principales campos asignados a la UPD para que ésta colabore con los Estados miembros en su fortalecimiento; y en ese sentido desde el inicio de sus funciones la UPD ha venido trabajando en la materia con un énfasis cualitativo pero central y significativo para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones legislativas de los Estados Miembros que han solicitado apoyo.

Las actividades y proyectos que se han emprendido por la UPD en este campo se han concentrado principalmente en promover y estimular la creación de un cuerpo de información y conocimiento sólido y sistemático sobre la problemática y el funcionamiento de las instituciones legislativas —conocimiento e información que puedan servir como base para los intentos de modernización y o adecuación de las mismas, así como para la capacitación de funcionarios, políticos, profesores, estudiantes de ciencia política y periodistas en asuntos legislativos.

Los proyectos de la UPD también han enfatizado y promovido la formación de expertos en la materia; la asesoría técnica puntual para legisladores y la institución; la cooperación, el intercambio de experiencias y el diálogo entre legisladores de los Estados Miembros; la capacitación de asesoress y funcionarios legislativos; la publicación y difusión de estudios e investigaciones comparativas sobre el Poder Legislativo; y el estímulo del acercamiento entre la academia y los practicantes de la tarea legislativa para facilitar el cruce de conocimientos y experiencias. Estos proyectos han sido ejecutados desde perspectivas locales (provinciales), nacionales o regionales, por institucioines académicas o por las mismas instituciones legislativas. De esta manera, en los últimos años, la UPD ha venido construyendo una red de contactos y relaciones con varias Legislaturas de la región, con los Parlamentos Regionales, con expertos y con instituciones privadas y/o académicas especializadas en los temas de fortalecimiento del Poder Legislativo.

Un ejemplo de esta tarea de la UPD es la cooperación prestada al *Centro de Estudios y Cooperación Legislativa* (CECOL), durante 1995-1997, situado en el Congreso de la Provincia de Santa Fe, Argentina, cuyo objetivo fue desarrollar un programa de asesoramiento y capacitación para legisladores, asesores y funcionarios de las legislaturas provinciales del país, que contribuya a perfeccionar la organización y funcionamiento de éstas así como mejorar el conocimiento y la imagen que de ellas tiene la ciudadanía. Con ese propósito se realizaron una serie de investigaciones, seminarios/talleres, publicaciones y asesorías sobre temas centrales para el funcionamiento legislativo como la "Representación Política", "la Asesoría Legislativa", "La Informática en el Poder Legislativo" y el "Análisis Presupuestario en el Poder Legislativo". También se completó un estudio/diagnóstico (documento y video) de la imagen existente entre estudiantes de educación secundaria sobre la democracia y el papel del poder legislativo provincial y nacional; así como un estudio comparado de programas/curricula de Educación Cívica en las escuelas secundarias de las Provincias argentinas, y una propuesta de alternativa curricular para presentarla a las legislaturas provinciales, a fin de que éstas puedan considerar una actualización de las leyes vigentes sobre la enseñanza de la Educación Cívica. Como resultados de estos trabajos, el CECOL publicó los siguientes libros: *La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo*, 1995; y el *Fortalecimiento del Poder Legislativo*, 1997.

Así mismo, la UPD ha prestado su apoyo al Centro de Estudios Internacionales de la *Universidad de los Andes*, de *Colombia*, para la realización de un estudio comparativo sobre funcionamiento de los Congresos de la región andina. El resultado de este estudio ha sido publicado en el libro *Congresos y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategias*. Bogotá, Universidad de los

Andes, 1997. El mismo contiene un amplio análisis sobre el papel y actuación de dichas instituciones legislativas, y es una original y excepcional contribución al conocimiento que se requiere sobre la materia en la región andina. Probablemente no exista otro libro en Español o Inglés que analiza comparativamente la problemática legislativa de esa región andina.

En apoyo al nuevo Congreso Paraguayo instalado en 1993, también se colaboró con el *Centro de Estudios Democráticos del Paraguay* para, indentificar las deficiencias y necesidades de esa institución y proponer formas de fortalecerlo. Con ese fin se realizaron, diagnósticos, investigaciones comparativas, talleres con expertos y legisladores, seminarios nacionales e internacionales de asesoría e intercambio. El proyecto concluyó con dos importantes publicaciones sobre la materia: *Poder Legislativo en el Cono Sur*, Vol I; y *Poder Legislativo en el Cono Sur. El Caso del Paraguay*, Vol II; ambos publicados en 1994.

También en Uruguay, se ha apoyado a *la Fundación PAX y el Instituto Wilson Ferreira Aldunate* para la realización de investigaciones y seminarios/talleres sobre la problemática parlamentaria y modernización de la institución, que contó con la participación de expertos, militantes políticos, funcionarios y parlamentarios. Los estudios preparados para esos eventos fueron publicados en 1995 y 1996 en dos volúmenes titulados *Modernización Parlamentaria.*

Así mismo, en este país se llevó a cabo un proyecto de cooperación con el Programa de Asuntos Legislativos del *Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)* para el desarrollo de un programa de investigación y colaboración con el Parlamento Uruguayo, en torno al rol de la institución y de su comisión de presupuesto con respecto a la formulación del mismo. Como resultado de las investigaciones efectuadas durante el proyecto, el CLAEH ha publicado en 1998 el libro *El Parlamento y las Principales Decisiones del Sistema Político Uruguayo.*

En coordinación y apoyo al CLAEH, se ha comenzado en 1998 también el Programa Regional Mercosur sobre el "Papel del Poder Legislativo en la Democracia y la Integración", con la prticipación de expertos del CLAEH, de la Universidad Di Tella de Argentina, de la Universidad de Brasilia y de la Universidad Católica del Paraguay. El plan de actividades del proyecto comprende trabajos de investigación por país sobre el tema, así como talleres/seminarios de trabajo entre expertos y legisladores de los cuatro países que conforman el Mercosur y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. El Programa tiene el propósito de promover la cooperación entre las legislaturas de la región para fortalecer su papel en el proceso de consolidación y de profundización de la democracia y la integración en la región, y para ello se propone ofrecer un foro de alto nivel que facilite el análisis conjunto y comparado de estos temas entre legisladores, funcionarios, asesores y expertos académicos de la región. Eventualmente CLAEH espera establecer un Programa Regional de Estudios y Asesoría Legislativa, para prestar servicios de capacitación, investigación, asesoría e información a las Legislaturas de la región. Con este programa también se intenta estimular el desarrollo de los estudios sobre el poder legislativo en universidades y centros académicos de la región.

En el contexto de este proyecto regional, la UPD, en colaboración con el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Argentina (ICAP), ha organizado un Curso regional Mercosur sobre el "Papel del Poder Legislativo en la Democracia y la Integración", similar a los que se realizarán durante 1999 en la región andina y en la región centroamericana.

En Bolivia , se ha colaborado con el *Centro de Investigaciones del Congreso Nacional (CICON)* para la ejecución de investigaciones, seminarios/talleres, y la adquisición de material bibliográfico y equipo

de computación, con el propósito de contribuir al asesoramiento y capacitación de legisladores, asesores y funcionarios legislativos así como al fortalecimiento de su centro de información. En apoyo al CICON, también se celebró en 1997 el Seminario/Taller sobre Informática, Archivo y Redacción Legislativas, celebrado en la Paz, Bolivia con la participación de los funcionarios del Congreso Nacional a nivel auxiliar, secretarial y directivo y de Senadores y Diputados. El propósito del seminario fue actualizar a los funcionarios del Congreso de Bolivia, icluyendo a los Senadores y Diputados, en materias tales como: 1) Legislación en Internet (acceso y búsqueda del material legislativo en Internet); 2) Navegación en Internet; 3) Archivos Legislativos (sistemas de indisación, catalogación y clasificación de documentos y Archivo Central del Congreso); 4) Elaboración de la Ley (Técnica Legislativa: itinerario procedimental, Redacción Legislativa: estilo, forma, fórmulas de redacción). Las exposiciones de expertons nacionales e internacionales sobre estos temas también destacaron la importancia de fortalecer el intercambio de experiencias y compartir criterios para el mejor tratamiento y avance de los mismos.

En colaboración con el *Programa de Asesoría Legislativa* de la Corporación 2000, de Chile, se concluyó en 1997 una serie de investigaciones sobre Asesoría Técnica Parlamentaria en América Latina." Los resultados de las investigaciones, diagnósticos y seminarios/talleres sobre sistemas de asesoría legislativa en la región fueron presentados y analizados por académicos, expertos y legisladores en un Seminario realizado en el Congreso chileno, y han sido compilados y publicados con el título de *Parlamento y Democracia: Las Asesoría Legislativas en América Latina*, 1998.

En Guatemala, a solicitud de la Presidencia del Congreso de la República de Guatemala, y con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y asistencia técnica del Centro para el Desarrollo Legislativo del Congreso de Guatemala (CEDEL)[14], se ha venido ejecutando un *Programa de Asesoramiento a la Presidencia del Congreso de Guatemala*, con el fin de poner en vigencia legislativa los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz firmados a finales de 1996. Las actividades del proyecto se han venido desarrollando por medio de un equipo de consultores nacionales, adscrito a la Unidad de Programas Internacionales de Apoyo Técnico del Congreso de la República de Guatemala (UPIAT). Las actividades incluyen: a) revisión de los Acuerdos de Paz; b) análisis de la legislación vigente en áreas pertinentes a dichos Acuerdos, e investigación documental y de campo; c) determinación de las leyes o normas que deben ser derogadas, creadas o modificadas o adecuadas para conformarse a los Acuerdos; d) preparación de anteproyectos de ley; e) investigación sobre "Reformas al Registro Civil y Creación del Documento Unico de Identidad"; f) Estudios para reformas constitucionales y deslegislación; g) Estudio relativo a la evolución del Estado guatemalteco, y h) Elaboración del Proyecto de creación del Registro Nacional de Leyes.

En respuesta a una solicitud del gobierno de Trinidad y Tobago, y en consulta con otros Estados Estados miembros del Caribe, se han llevado a cabo en la *Universidad de West Indies* dos cursos regionales de entrenamiento y actualización en Técnicas de Redacción Legislativa, durante 1997 y 1998.

La UPD también ha prestado su apoyo al *Programa de Desarrollo Legislativo* (PRODEL) del IDDH/CAPEL para la celebración en 1997, en San José de Costa Rica, del Primer Seminario sobre Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana. En el mismo, los representantes de los Congresos de los países participantes conocieron los avances relacionados al fortalecimiento

14 El CEDEL fue creado como resultado de un proyecto de asistencia técnica, prestada al Congreso de Guatemala por la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

institucional en las legislaturas de la región, y afianzaron el compromiso político hacia este trabajo a través de la cooperación y el intercambio ágil de experiencias en las esferas política, académica y técnica. En el Seminario participaron legisladores y técnicos a cargo de las comisiones de modernización de dichas legislaturas, y para compartir experiencias extrarregionales, también concurrieron legisladores y técnicos de los Congresos de Bolivia y Ecuador y autoridades del Parlamento Andino y del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de la región (FOPREL). En la reunión se destacó la importancia de contar con un sistema regional de intercambio de experiencias, de colaboración y de cooperación en la tarea de fortalecer al Poder Legislativo como uno de los pilares de la democracia y la integración de la región. Se abordó la necesidad de establecer una terminología común a nivel regional (thesaurus legislativo), para facilitar el tratamiento de los temas comunes al fortalecimiento institucional del Legislativo, y se señaló la importancia de desarrollar una red de informática parlamentaria centroamericana, que facilite el análisis comparativo y la homologación de leyes en temas de interés común para la región, todo lo cual permitirá avanzar con respecto a la calidad y suguridad legislativa/jurídica.

En el marco del trabajo conjunto que se adelanta con el PRODEL para el fortalecimiento institucional y de modernización del Poder Legislativo en los países de América Central y en la República Dominicana, se ha iniciado un conjunto de proyectos de investigación sobre Técnica Legislativa, Etica Parlamentaria y Sistemas de Elección de Diputados.

En cumplimiento del compromiso asumido en el seminario celebrado en San José, también se colaboró con el PRODEL en la organización de un Seminario en 1997 sobre Técnica Legislativa e Informática en Antigua, Guatemala. Su propósito fue reunir por primera vez a técnicos a cargo de proyectos de modernización de los Congresos de la Región y República Dominicana. Se analizaron y se compartieron experiencias sobre procesos de modernización en técnicas legislativas e informática, con el fin de identificar mecanismos que permitan vincular por medio de una red informática a los Congresos de la región, y facilitar así la cooperación y la integración entre los mismos. Participaron también en el evento técnicos y académicos de Argentina, de Chile, de Costa Rica, Nicargagua, Perú y representantes del BID y del Banco Mundial. Entre los temas tratados figuraron "La Técnica Legislativa como Instrumento para la Homologación de la Ley"; "Técnica Legislativa y Gobernabilidad"; "La Informática Legislativa", "Archivo Electrónico: Flujo Documental y Modificación Organizacional (Sistema Iris) y el Archivo Virtual como herramienta del Manejo del Conocimiento".

Igualmente, en el mismo marco, se han venido desarrollando investigaciones sobre los "Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana". Para ello, expertos de cada país de la región se encuentran realizando estudios de casos y el análisis comparativo de los diferentes sistemas electorales de la subregión. Con el propósito de presentar las conclusiones de las investigaciones avanzadas y de enriquecerlas mediante el intercambio de opiniones y experiencias por parte de los legisladores, asesores y expertos de Centro América y República Dominicana, se llevó a cabo, en Junio de 1998, con la colaboración del Congreso de Panamá, un seminario entre legisladores, expertos, funcionarios y asesores del poder legislativo de la región. Con esta actividad, se fomentó la actualización, el análisis conjunto y comparativo, y el intercambio entre las instituciones legislativas de la región sobre un tema central para el fortalecimiento de los poderes legislativos.

Durante el primer trimestre de 1999 la UPD continuó sus actividades de apoyo a instituciones de la región como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL), el

Parlamento Centroamericano, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos (ICEL), la Universidad Rafael Landívar de Guatemala; procurando atender al mismo tiempo las solicitudes de apoyo a la modernización que han formulado legislaturas nacionales como resultado del trabajo regional y como complemento indispensable del mismo.

Este Proyecto Regional de Apoyo al FOPREL tiene como objetivos 1) Atender la solicitud formulada por el Presidente pro-témpore del FOPREL y Presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Iván Escobar Fornos, dirigida al Secretario General de la OEA en el mes de diciembre de 1998, para que la UPD apoye el tratamiento de los temas que contribuye a fortalecer los programas de modernización legislativa que se adelantan en la región; 2) Promover el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal parlamentaria y técnica, vinculando a esta tarea al Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos, ICEL, como brazo académico que és del FOPREL.

En el marco de este proyecto conjunto con el FOPREL se apoyó al Congreso Nacional de Honduras para realizar el Seminario Regional sobre Legislación para la Reconstrucción Centroamericana, que se celebró en Tegucigalpa, Honduras, los días 18 y 19 de febrero de 1999. Su objetivo fue facilitar que los parlamentarios centroamericanos intercambiasen experiencias sobre la emergencia ocasionada por el Huracán Mitch y, mediante el concurso de expertos de la región y de otros países, abordasen el tratamiento de temas tales como: Teoría Política y Reconstrucción Democrática, El Rol de los Poderes Legislativos en Situaciones de Emergencia, Políticas Públicas de Respuesta a Situaciones de Emergencia y Reconstrucción Nacional, y Profesionalismo y Etica en tiempos de desastre natural. Como resultado de este encuentro, los parlamentarios centroamericanos acordaran crear una ley marco para enfrentar y prevenir desastres naturales. El Seminario, organizado por el Congreso Nacional de Honduras, contó con el aporte de la UPD, del FOPREL, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y del IIDH/CAPEL.

Como consecuencia del Seminario Regional organizado por la Asamblea Legislativa de El Salvador y el FOPREL en diciembre de 1998, en el que la UPD realizó la presentación de un prototipo de Red de Información Legislativa de Centro América"(RILCA), la Asamblea Legislativa de ese país solicitó a la UPD su apoyo para desarrollar el Plan de Modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador, particularmente en el Area de Informática. Como respuesta a ello, la UPD destacó una misión técnica para evaluar preliminarmente y, en coordinación con la contraparte designada por la Asamblea Legislativa, elaborar un plan de apoyo en el campo informático con su cronograma de ejecución, así como para implementar el Prototipo del Sistema de Información Legislativa desarrollado especialmente por la UPD para este efecto y que servirá de base para otros congresos. El BID colabora también con este Plan de Modernización de la Asamblea Legislativa, mientras que la UPD continua brindando asesoría y apoyando la coordinación de la cooperación internacional para la ejecución del proyecto. La Asamblea Legislativa, por su parte, aporta la contrapartida necesaria para posibilitar el apoyo de la UPD.

Siempre en el trabajo con FOPREL, durante su VII Reunión, celebrada, Honduras, el 18 y 19 de marzo del presente año, la UPD logró identificar y coordinar con las directivas del FOPREL los detalles de la cooperación para el año 1999. En ese sentido, se acordó un plan de apoyo a las comisiones interparlamentarias del FOPREL, incluyendo la dedicada al tema de la Corrupción. También se apoya la RILCA, como un instrumento indispensable para el la cooperación inter-parlamentaria, y la modernización legislativa; y se elaborará una guía práctica sobre técnica legislativa para las legislaturas del FOPREL.

Durante la VIII Reunión Ordinaria de este Foro, celebrada en San José, Costa Rica de 2 al 5 de junio, se institucionalizó la relación mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento que establece el marco de la cooperación y las actividades que se llevarán a cabo con el apoyo de la UPD/OEA durante el año 1999. Entre otras actividades, el Memorandum establece el apoyo a la Comisión Interparlamentaria contra la Corrupción; el apoyo a la implementación de la Red de Información Legislativa para Centroamérica y el Caribe; una investigación y encuentro regional sobre "El Parlamento y los Procesos de Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana"; la elaboración de una Guía Práctica sobre Técnica Legislativa y; la organización de una visita y reuniones de trabajo de los Presidentes de los Poderes Legislativos a la ciudad de Washington D.C. y a la sede la OEA. En esa VIII Reunión, también los presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica aprobaron una resolución por la que invitan a la UPD/OEA para que acompañe a la Presidencia del FOPREL en el desarrollo de una estrategia y un plan de trabajo que permita darle seguimiento a la propuesta presentada por el FOPREL ante el Grupo Consultivo de Donantes (reunido en Estocolmo, Suecia), que busca obtener recursos complementarios para proyectos de fortalecimiento institucional.

Además del trabajo con el FOPREL, en el marco del Convenio firmado en 1998 entre la Secretaría General de la OEA y el PARLACEN, la UPD, a solicitud de la entidad regional, se ha iniciado la planificación conjunta del Curso Regional sobre el Poder Legislativo en la Democracia y la Integración, con las autoridades del Parlacen, la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y el Congreso de la República de Guatemala. El Curso, a celebrarse en el mes de septiembre del presente año en Guatemala. Con la realización del curso se busca 1) Promover un mayor conocimiento y entendimiento de las atribuciones, papel y funcionamiento del Poder Legislativo en la democracia y la integración, así como de su complejidad, deficiencias y posibilidades, tanto como organización e institución, particularmente entre sectores formadores de opinión. 2) Contribuir al desarrollo de habilidades o destrezas análiticas que permita, por un lado, un análisis adecuado y objetivo de la compleja realidad de los Congresos de la región; y por otro la búsqueda de soluciones para su fortalecimiento. 3) Contribuir a conformar un foro permanente de análisis e intercambio de experiencias sobre las realidades del Poder Legislativo, promoviendo los estudios sobre asuntos legislativos en la región entre los diferentes sectores de la sociedad.

De la misma manera, la UPD y el Centro de Desarrollo Legislativo (CEDEL) de la Universidad de Texas en Guatemala, han iniciado los trabajos de coordinación, diseño y programación para la realización del Seminario Regional Apoyo Universitario al Trabajo Legislativo, que analizará comparativamente las experiecias de apoyo universitario a las tareas legislativas. El evento tiene por objetivos: 1) Analizar comparativamente programas de apoyo universitario al trabajo legislativo en el proceso de elaboración de la ley, tomando como base las experiencias que tienen en este campo la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el Congreso de Guatemala; 2) identificar los componentes (e.g., capacitación, investigaciones) de un sistema de enlace y cooperación entre las instituciones legislativas y las instituciones académicas, que facilite la prestación de servicios de apoyo y asesoría al proceso de elaboración de leyes, y permita mejorar su rigurosidad, transparencia y calidad, de acuerdo a las realidades de cada institución legislativa.

En el marco del acuerdo de cooperación entre la OEA y el *Parlamento Andino*, y por solicitud de la Secretaría Ejecutiva de esa institución, desde 1996 se ha venido colaborando con la misma a efectos de contribuir a su fortalecimiento para prestar servicios de asesoramiento, capacitación e investigación a los congresos andinos que componen la entidad parlamentaria regional. En ese sentido, se prestó asesoramiento y colaboración para el diseño del Centro Andino de Desarrollo Legislativo (CADEL) y su programa de investigación, capacitación y actualización de Legisladores, Funcionarios y Asesores de

Congresos Nacionales. Luego, con el auspicio de la UPD, Diputados y Senadores de tales Congresos, expertos académicos de varios países y delegados de organismos internacionales participaron en un seminario de presentación y lanzamiento del CADEL, celebrado en 1997 en la sede del Parlamento Andino, en Santafé de Bogotá. En esa oportunidad, las autoridades del Parlamento Andino suscribieron una resolución de apoyo a la iniciativa y destacaron la contribución que dicho Centro brindará a los procesos de fortalecimiento institucional y modernización legislativa de los países andinos. La Mesa Directiva y la Asamblea del Parlamento Andino, en su XII Período Ordinario de Sesiones, resolvieron crear el CADEL.

Como resultado también del apoyo prestado por la UPD al Parlamento Andino para las correspondientes investigaciones, la Secretaría General de dicha institución ha publicado el libro *Leyes de Partidos Políticos, Leyes Electorales, y Reglamentos de Congresos de la Comunidad Andina*, Bogotá, Colombia, 1997.

Como una actividad del programa de apoyo al Parlamento Andino y al Centro Andino para el Desarrollo Legislativo (CADEL), se celebró en junio de 1998, en Santafé de Bogotá, Colombia, el Seminario de presentación y discusión para la formación de la "Red Andina de Información Legislativa Andina" (RAIL). El seminario presentó a la consideración de las autoridades de los Congresos de la subregión, la propuesta de la RAIL diseñada por un experto contratado por la UPD. El prototipo de la RAIL incluye el desarrollo de componentes de gerencia de archivos y la biblioteca virtual y permitirá el intercambio de información de calidad y la homologación de procedimientos y legislaciones en base a las mejores experiencias. Con delegados técnicos de los Congresos de la región y legisladores de los mismos se conformó una agenda programática para la administración permanente de la RAIL, considerándose ésta un instrumento que contribuirá no sólo al fortalecimiento de la institución legislativa sino a la profundización de los lazos de cooperación e integración entre dichas instituciones. El Centro Administrativo de la RAIL estará situado en la sede del Parlamento Andino en Santafé de Bogotá, Colombia, y la adaptación del programa se hará a partir de la realidad tecnológica de cada Congreso.

Lo importante de ese seminario es que se pasó inmediatamente del diagnóstico a identificar soluciones práctica e inmediatas, y a compromisos para la instalación y puesta en marcha del sistema a la brevedad posible. En ese sentido cabe destacar que el RAIL recibió el apoyo de los Congresos de la subregión y de la Mesa Directiva del Parlamento Andino encabezada por su presidente, el Diputado Hanz Moller Freile, Presidente del Congreso de Ecuador. Los representantes de dichos Congresos suscribieron el compromiso para apoyar el financiamiento y administración permanente de la RAIL. Igualmente, los técnicos de informática de los cinco Congresos, al confirmar la viabilidad del sistema de comunicación e información propuesto, intercambiaron información y experiencias sobre cada uno de los Congresos y conformaron una Comisión Técnica permanente que se encargará de darle seguimiento y soportar el funcionamiento de la RAIL, apoyando igualmente al Centro Administrativo situado en el Parlamento Andino. El CADEL del Parlamento Andino será el centro articulador y coordinador. Esta experiencia será replicada para Centro América y República Dominicana en el marco del programa con el IIDH/CAPEL.

Otra de las actividades del programa permitió que los días 28 y 29 de septiembre de 1999 se celebrara en Santafé de Bogotá, el seminario de presentación de las investigaciones sobre los "Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en los países andinos". Este encuentro entre parlamentarios, autoridades electorales y académicos permitió enriquecer el tema que viene siendo analizado por los expertos contratados en cada país andino para realizar el análisis teórico,

los estudios de casos y el análisis comparativo de los diferentes sistemas electorales. Los trabajos incluyen un análisis de la normativa y capacidad institucional que sirve de soporte a los procesos electorales, una descripción del sistema, análisis de sus características, cualidades y deficiencias, y propuestas de reforma para el fortalecimiento de los mismos.

El propósito final es la publicación y difusión de los trabajos, para facilitar una visión de conjunto sobre las fortalezas y debilidades de los sistemas electorales (elecciones parlamentarias) y su relación con la gobernabilidad democrática. La publicación estará lista y se distribuirá durante 1999.

De igual manera, en apoyo a la Secretaría General del Parlamento Andino, se realizó un "Seminario/ Taller Regional de Mujeres Políticas y Parlamentarias de los países de la Comunidad Andina", el cual contó con amplia participación de mujeres políticas, parlamentarias y representantes de organizaciones no-gubernamentales de la comunidad Andina. Durante el seminario, las participantes compartieron información y experiencias sobre las políticas y los mecanismos para promover la representación femenina en los puestos de toma de decisiones y eliminar la discriminación legal. Como resultado del seminario, se decidió establecer la Comisión para la Equidad de la Mujer del Parlamento Andino, cuya función sería planificar y coordinar políticas que tiendan a la eliminación de la discriminación de la mujeres en los países de la región Andina; trazar y adoptar un Plan de Igualdad de Oportunidades para 1998-2008, y establecer una escuela de capacitación y formación para mujeres líderes, entre otras actividades.

Como resultado de las actividades de investigación y publicaciones, la Secretaría General del Parlamento Andino, publicó el libro Leyes de Partidos Políticos, Leyes Electorales, y Reglamentos de los Congresos de la Comunidad Andina. Bogotá, Colombia, 1997.

Durante el primer trimestre de 1999, la UPD concretó con las autoridades del Parlamento Andino el programa de actividades de cooperación que se llevarán a cabo en el transcurso del año 1999. Ello incluye la realización de a) un curso regional sobre " El Papel de los Congresos en la democracia y la Integración"; b)un conjunto de estudios y un encuentro regional sobre "Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales"; c) un conjunto de estudios nacionales sobre "Probidad y Etica"; y d) un conjunto de investigaciones sobre "La Formación y El Papel de Líderes Políticos en la Democracia de la Subregión". Igualmente, la UPD continuará apoyando la implementación de la Red Andina de Información Legislativa Andina (RAIL).

Por otro lado, y en el marco de las actividades de apoyo a las instituciones legislativas de la región andina, la UPD continúa apoyando el proyecto de Modernización del Congreso Nacional del Ecuador, en atención al requerimiento formulado en este sentido por el Presidente del Congreso del Ecuador, Juan José Pons Arízaga. A ese efecto, la UPD ha sostenido reuniones técnicas con autoridades y técnicos del Congreso Nacional responsables del proyecto de modernización que apoya el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para definir el marco y los detalles de la cooperación que la UPD ofrecerá a la institución. Esta cooperación se concretará esencialemnte en el campo informático y en otros temas de la modernización legislativa.

Igualmente, en atención al interés expresado por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Gustavo Bustamante, para explorar una posible cooperación de la UPD/OEA con el Plan de Modernización del Congreso de Colombia, que financiará el BID, se han realizado reuniones de trabajo con el mencionado funcionario, el Jefe de Planeación y Sistemas de la Cámara, y asesores de la Presidencia

de la Cámara para el Plan de Modernización del Congreso que financiará el BID. Como resultado de las reuniones celebradas con los funcionarios de la Cámara de Representantes, la UPD se encuentra a la espera de una solicitud formal de colaboración, la que se centraría en el campo de la informática.

Por su parte, la Secretaría General colaboró con el Diálogo Interamericano, institución no gubernamental con sede en Washington, D.C. para la organización de un una reunión de Líderes Legislativos de las Américas", la que se llevó a cabo en la República Dominicana en Noviembre de 1998. El objetivo básico de esta iniciativa fue explorar el establecimiento de una red informal de líderes legislativos para el intercambio de opiniones y la búsqueda de puntos en común que permitan una mayor cooperación interparlamentaria y una mayor participación de los poderes legislativos en el tratamiento de los desafíos que se presentan en el hemisferio.

Finalmente, es importante señalar que los conocimientos y la información generada a través de las investigaciones y publicaciones, y de actividades de diálogo, intercambio técnico y político mencionadas, seguramente serán de gran utilidad para la docencia, la capacitación e investigaciones futuras, así como para la formulación de políticas y reformas tendientes al fortalecimiento del Poder Legislativo. Dichos conocimientos también podrán utilizarse como base para la realización de seminarios/talleres sobre asuntos parlamentarios, así como para estimular el diálogo, el intercambio y el enriquecimiento mutuo al más alto nivel político, técnico y académico.

IV. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Las tareas de apoyo realizadas por la comunidad internacional, así como el trabajo efectuado por instituciones académicas de la región y las mismas Legislaturas nacionales, señalan claramente las necesidades y deficiencias que la mayoría de las Legislaturas de la región enfrentan para su perfeccionamiento y fortalecimiento. Sólo con la superación de esos desafíos, tales instituciones podrán recuperar su credibilidad y legitimidad. Sólo con cumplimiento cabal de sus funciones constitucionales e institucionales podrán contribuir efectivamente a la consolidación de la democracia representativa en la región. Y es en el contexto de esos desafíos que aparece como imperativo que la cooperación internacional continúe prestando su apoyo al perfeccionamiento y fortalecimiento del Poder Legislativo. Dicho apoyo es importante desde una perspectiva financiera para la modernización de la institución como lo hacen las agencias de desarrollo o los bancos multilaterales. Pero también lo es desde una perspectiva *más cualitativa* al estilo de la UPD/OEA, enfatizando la creación/ difusión de conocimiento y la formación de expertos en la materia; la promoción del diálogo; el intercambio de experiencias y el enriquecimiento mutuo entre legisladores e instituciones legislativas; el estímulo al acercamiento e interacción entre académicos y practicantes; y la actualización y asesoramiento de legisladores y la capacitación de asesores y funcionarios. Ambos acercamientos al tema son indispensables y complementarios para el fortalecimiento del Poder Legislativo. Más específicamente, se requiere continuar e incrementar los esfuerzos académicos y de las Legislaturas mismas para expandir y profundizar el análisis de la problemática institucional y de los desafíos para su fortalecimiento; e igualmente se debe promover con mayor énfasis el estudio sobre el papel del Poder Legislativo, su importancia y significado para la consolidación de la democracia representativa en América Latina.

En ese sentido, la creación endógena de conocimiemto sobre la materia y la formación de expertos de la región aparecen como tareas de mediano y largo plazo cruciales para esos esfuerzos. Es bien

conocido el hecho de que no existe un cuerpo suficiente de conocimiento generado endógenamente a través del estudio y las investigaciones comparadas rigurosas, sobre la teoría y la práctica de las instituciones legislativas, en particular, ni, en general, sobre las instituciones democráticas vigentes en la region. Por ello es importante dedicar energías y recursos para construir una *teoría empírica latinoamericana* del papel del Poder Legislativo y de la democracia representativa, de lo que ella es realmente en la práctica y de lo realísticamente puede ser en la región dado nuestra historia e idiosincracia. Una manera de hacerlo es promoviendo y apoyando el desarrollo de programas académicos nacionales o regionales que ofrezcan especialización en asuntos legislativos (Maestrías en Ciencia Política o Derecho) y que realicen investigaciones empíricas (el laboratorio está allí) para desarrollo de ese conocimiento. Esto a su vez sirva para la docencia, futuras investigaciones, la formulación de políticas para el fortalecimiento institucional, la capacitación de asesores y la asesoría de legisladores.

Por ejemplo, en el campo de la docencia y las investigaciones es notorio la necesidad de aumentar y profundizar estudios empíricos y comparativos sobre el papel y el funcionamiento de los poderes legislativos en los países de la región, incluyendo, como mínimo, cuestiones como las siguientes: a) Cumplimiento y actuación de las Legislaturas en término de sus principales funciones constitucionales e institucionales. b) Relación entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo (conflicto, cooperación, sumisión, etc). c) Grado de representatividad que exhiben los legisladores y sistema de representación electoral que se emplea para la elección de los legisladores. d) Relación con la ciudadanía en general, circunscripciones electorales específicas y sociedad civil; la asiduidad, cercanía y forma de esa relación. e) Grado de compenetración, activismo y de respuesta a los problemas de la sociedad que evidencian los legisladores y el Poder Legislativo en general. f) Grado de participación en la preparación, debate, aprobación y seguimiento de leyes (ley de presupuesto, por ejemplo). g) Explicación de las causas de la crisis de credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo[15]. Y h) estrategias de fortalecimiento del Poder Legislativo.

La docencia, el estudio y la investigación en estos temas legislativos cruciales, para entender debidamente el papel y funcionamiento del Poder Legislativo en América Latina, contribuirá significativamente al desarrollo de ese cuerpo de conocimiento e información que se requiere, así como a la formación de especialistas y expertos en asuntos legislativos. Ello iría así conformando lo que se podría llamar una disciplina legislativa latinoamericana que serviría de base indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo y la consolidación de la democracia representativa.

Las Legislaturas de la región también se podrían beneficiar altamente de *programas regionales* de apoyo y servicios legislativos provistos por instituciones nacionales o regionales que incluirían actividades como las siguientes:

- Seminarios de asesoramiento, intercambio de experiencias y de enriquecimiento mutuo para legisladores provinciales, nacionales, o regionales.

- Talleres de análisis comparativo para legisladores, asesores y altos funcionarios legislativos sobre legislación en temas de interés regional y común que conforman la agenda interamericana;

15 Aquí se debe hacer referencia, por lo menos a, por un lado, *factores endógenos*, como obstáculos y/o las deficiencias técnicas, falta de información y conocimiento de los legisladores, desconocimiento de los procedimientos legislativos, escasa infraestructura, falta de asesores, fragmentación política, falta de representatividad, corrupción, falta de apoyo partidario, así como a la cultura política reinante en los recintos parlamentarios —incluyendo valores y prácticas como moderación, tolerancia, transparencia; y por otro, *factores exógenos*, vinculados a la relación con los otros Poderes del Estado, con la sociedad civil, sistema de representación electoral, partidos políticos, etc.

particularmente, sobre temas que vinculan cada vez más a las naciones del Hemisferio, que ya no pueden resolverse unilateralmente, y que con creciente frecuencia requieren cierta compatibilización o armonización. Hoy día no puede legislarse sobre estos temas sin entender y tomar en cuenta la interdepedencia y vínculos que ellos implican.[16]

- Misiones de asesoramiento sobre legislación comparada, a solicitud de la Legislatura interesada, para la preparación de proyectos de ley sobre temas de especial interés o relacionados con la agenda interamericana.

- Investigaciones, publicaciones, y distribución de las mismas, en cooperación con centros académicos y las propias Legislaturas, sobre, por una parte, legislación comparada en temas de especial interés nacional y regional; y por otra parte, sobre organización y administración legislativa, normas y procedimientos legislativos, técnicas de redacción legislativas, ética legislativa, manuales operativos, thesaurus legislativos, y sobre los temas de estudio e investigación relacionados a las funciones y actuación de las Legislaturas que se identificaron anteriormente.

- Centros subregionales de documentación y vinculación electrónica sobre asuntos legislativos, para la consulta, el intercambio y la distribución de información y bases de datos legislativos.

Estas actividades regionales no sólo proveerían la oportunidad para el acercamiento y el diálogo al más alto nivel entre los practicantes de los asuntos legislativos, pero también ofrecería la ocasión para el acercamiento y el intercambio entre éstos y los estudiosos y expertos en la materia del sector académico, permitiendo el cruce de conocimientos adquiridos de la práctica cotidiana, por un lado, y de la reflección, la investigación y la visión de largo plazo, por otro lado

Por último, la necesidades, desafíos y sugerencias para el fortalecimiento de la institución legislativa que se han identificado aquí, señalan invariablemente que hay un largo camino por recorrer en el proceso de consolidación de dichas instituciones; y que ellas se consolidarán sólo cuando cumplan a cabalidad sus funciones institucionales y organizacionales y recuperen así su credibilidad y legitimidad. Una vez logrado esto, su papel en la democracia será reconocido y respetado por los otros poderes del Estado y por la ciudadanía; y la institución no será amenazada, subyugada, o sustituida por otras instituciones; y ello a su vez contribuirá significativamente al fortalecimiento y consolidadción de la democracia representativa.[17]

Pero este proceso de promoción, fortalecimiento y consolidación de instituciones democráticas implica y requiere, como se postuló más arriba, un cambio de actitudes, creeencias, valores y prácticas en favor de una cultura política democrática, y por lo tanto es un proceso de mediano y largo plazo, — proceso que se lo debe apoyar y fortalecer no sólo con la promoción de esa cultura a todos los niveles educativos formales y no formales, pero insistiendo y luchando también por la vigencia cabal y continua, sin interrupciones, de todas las instituciones democráticas.

---

16 Entre esos temas figuran, entre otros, medio ambiente, narcotráfico, seguridad pública, terrorismo, corrupción, seguridad regional, migraciones, y protección y promoción de derechos humanos. Por otra parte, figuran también temas de interés común pero de carácter más doméstico como el tratamiento presupuestario en la Legislatura, ética legislativa, sistemas de representación electoral, financiamiento de partidos políticos, discriminación y participación de la mujer y minorías étnicas en la política, descentralización y gobierno local, administración de justicia, educación para la democracia, etc.

17 Ver Juan Linz y Alfred Stepan, *op. cit.*

Nota del Editor

Sobre el contenido de la obra

Ronny Rodríguez Chang

La Organización de Estados Americanos, por medio de su Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) iniciaron en 1997 un *Programa Conjunto de Apoyo a los Poderes Legislativos de Centroamericana y República Dominicana*, con el objetivo de acompañar los esfuerzos de modernización y el desarrollo organizativo e institucional que adelantan los propios parlamentos de la región. Desde su inició, el Programa comprende el fomento y la coordinación de actividades y proyectos especiales de cooperación como seminarios, investigaciones comparadas y publicaciones, misiones de asesoramiento técnico y realización de foros de análisis, diálogo e intercambio del más alto nivel técnico y político.

Este Programa Conjunto es el resultado de una coincidencia de objetivos y esfuerzos que impulsan la UPD/OEA y el IIDH/CAPEL en Centroamérica y República Dominicana, en el campo del fortalecimiento y la modernización de los poderes legislativos.

Por una parte, el *Programa de Apoyo a Instituciones y Procesos Legislativos de la Unidad para la Promoción de la Democracia* de la OEA tiene por objetivo colaborar con las legislaturas nacionales, los parlamentos regionales e instituciones académicas en la promoción del diálogo y la cooperación interparlamentaria, el fortalecimiento y la modernización institucional, la conformación de redes y foros regionales, la formación de expertos en la materia, la actualización de legisladores y asesores y la generación de nuevos conocimientos en el campo legislativo. Este objetivo lo logra la UPD/OEA mediante el apoyo a la organización y realización de actividades como seminarios de intercambio y actualización profesional, asesorías, cursos de formación y difusión, investigaciones comparativas, publicaciones, entre otras. El Programa es consecuente con el Plan de Acción emanado de las Cumbres de las Américas que instaron a la OEA a fin que, a través de la UPD, apoye los esfuerzos encaminados a fortalecer las instituciones democráticas. De la misma forma, el Programa atiende los propósitos de la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, firmada en Valparaíso, Chile, en septiembre de 1997, por las máximas autoridades de los parlamentos iberoamericanos, que señala que los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica deben incluir y contribuir a perfeccionar la labor desarrollada por los Parlamentos Regionales, en aras del fortalecimiento de la democracia y de la integración regional.

Por su parte, el IIDH/CAPEL, reconociendo que no es posible la consolidación de la democracia sino se fortalece el Parlamento como órgano supremo para la promoción y defensa de los derechos políticos, el fortalecimiento de la representación, la participación ciudadana y el resguardo del Estado de Derecho, impulsó el *Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL)*, como un Programa cuyo propósito es ofrecer asesoría especializada en el desarrollo y modernización de los Parlamentos, tanto en su carácter técnico, como en su dimensión política.

El Programa Conjunto realizó actividades y proyectos de diagnóstico, investigación, capacitación e intercambio entre los congresos, con el fin de complementar de manera sistemática e integral los esfuerzos que independientemente realiza cada Poder Legislativo en el campo de la modernización legislativa. *Desde el principio el Programa Conjunto contó con el apoyo sustantivo y financiero de la Organización de Estados Americanos que hizo posible su desarrollo efectivo.*

La primera actividad conjunta fue el Seminario - Taller "*Procesos de Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*" (San José, Costa Rica, Noviembre de 1997) que permitió la presentación de los avances de las legislaturas nacionales en el campo del fortalecimiento institucional y organizativo, así como afianzar al mismo tiempo el compromiso político para facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias. En el evento participaron legisladores y técnicos que tenían a cargo las comisiones de modernización legislativa de los Congresos de Bolivia y Ecuador, así como autoridades del Parlamento Andino y del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de la región (FOPREL). Se destacó la importancia de contar con una terminología común a nivel regional (diccionario legislativo), para facilitar el tratamiento de los temas relativos al la modernización legislativa y se señaló la importancia de desarrollar una red de información parlamentaria centroamericana, que facilitara el análisis comparativo y la homologación de leyes en temas de interés común para la región, a fin de avanzar en la calidad y la seguridad jurídica.

De esta manera el encuentro permitió obtener un panorama preciso de las necesidades de los poderes legislativos de la región y de la forma de enfrentar esas necesidades. Fue oportuno también para conocer el trabajo que impulsan las comisiones de modernización legislativa y las juntas directivas, sus principales avances y su agenda de trabajo en este campo. Igualmente, permitió conocer el trabajo de las organizaciones especializadas de la región que brindan asesoría y asistencia técnica legislativa. Los representantes de estas entidades nacionales y regionales compartieron con los participantes sus principales fortalezas y experiencias.

El Diagnóstico que fue posible obtener con el Seminario permitió a la UPD/OEA y al IIDH/CAPEL precisar el plan de acción del Programa Conjunto: aspectos políticos, organizativos, normativos, procedimentales, administrativos, vínculos con la sociedad civil y con las demás instituciones y poderes del Estado, sistemas de información y apoyo al diputado, fueron claramente presentados por las delegaciones participantes como ámbitos importantes para ser apoyados por los programas de modernización legislativa. Justamente, la sistematización y el procesamiento de la información presentada en este encuentro regional y su análisis comparativo es lo que se presenta en la Introducción de esta publicación bajo el título de "*Diagnóstico y Procesos de Modernización: Una Perspectiva Comparada de los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana*". Este es el verdadero aporte del Seminario de 1997: constituirse en un insumo extraordinario para la definición de las áreas estratégicas de apoyo legislativo en la región y ofrecer un instrumento útil para el trabajo de agencias de cooperación, estudiosos, académicos, instituciones de gobierno y oganizaciones no gubenamentales, y legisladores.

A partir de este trabajo se establecieron dos formas para acompañar integralmente los procesos de modernización legislativa: Por una parte el apoyo a los proyectos nacionales como una forma de responder a las necesidades de asistencia técnica de cada Congreso. Por otra parte, el desarrollo de un programa de impacto regional, dado que de cara a la modernización de los poderes legislativos, es necesario advertir que existen problemas que se repiten y que son comunes y que la forma de enfrentarlos también debe ser común. Es decir, existe un espacio real para el desarrollo de actividades regionales de asistencia técnica legislativa que aborden la problemática de manera integral y que brinden respuestas también de manera conjunta.

Con esta proyección regional el Programa Conjunto buscó constituirse en un punto de enfoque sobre temas parlamentarios y en un lugar de encuentro de especialistas, periodistas y medios de comunicación, legisladores y estudiosos, para establecer redes de contacto permanente en torno al tema legislativo.

Para ello, el Programa Conjunto busca favorecer el intercambio horizontal entre los diversos poderes legislativos de la región como una forma de aprovechar las diversas experiencias, mediante relaciones estratégicas de los proyectos regionales y los proyectos que se están desarrollando en cada país. El Programa Conjunto parte de la premisa de que la actividad regional no debe desplazar ni sustituir el trabajo de los proyectos de modernización legislativa que impulsa cada país. Por otra parte, se comprendió que la visión de los proyectos regionales necesariamente tiene que ser global y comparar la experiencia de los distintos países para integrarlas en esfuerzos conjuntos de modernización y desarrollo legislativo.

Como una forma darle continuidad a los compromisos asumidos por los poderes legislativos en el seminario de San José, Costa Rica, la UPD/OEA auspició la realización en Antigua, Guatemala, (Diciembre de 1997), del Seminario-Taller "*Técnica e Informática Legislativa en América Central y República Dominicana*", con el apoyo del IIDH/CAPEL. Su propósito fue reunir por primera vez a técnicos a cargo de los proyectos de modernización de los Congresos de la región y República Dominicana. Se analizaron y compartieron experiencias sobre los procesos de modernización en técnicas legislativas e informática, con el fin de identificar mecanismos que permitieran vincular por medio de una red informática a los Congresos de la región, facilitando de esta forma, la cooperación e integración entre los mismos.

Participaron también en el evento técnicos y académicos de Argentina, de Chile, de Costa Rica, Nicaragua, Perú y representantes del BID y del Banco Mundial. Entre los temas tratados figuraron "La Técnica Legislativa como Instrumento para la Homologación de la Ley"; "Técnica Legislativa y Gobernabilidad;" "La Informática Legislativa," "Archivo Electrónico: Flujo Documental y Modificación Organizacional (Sistema Iris) y el Archivo Virtual como herramienta del Manejo del Conocimiento". Los participantes confirmaron la necesidad de contar con instrumentos como una *Red de Información Legislativa de Centro América y República Dominicana (RILCA),* para facilitar el intercambio de información de calidad sobre los planes de la modernización legislativa y el análisis comparado de leyes y procedimientos.

Esta necesidad de una red legislativa regional se convirtió en una realidad en el Seminario de presentación y entrega de la *Red de Información Legislativa para Centroamérica y el Caribe (RILCA),* elaborada por los expertos de la UPD/OEA, que se celebró el 3 y 4 de diciembre de 1998 en San Salvador, El Salvador, con el auspicio de la Asamblea Legislativa de este país y el respaldo del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL). La actividad procuró replicar la buena experiencia desarrollada en esta materia por la Unidad para la Promoción de la Democracia y el Parlamento

Andino en la subregión andina, contando con el apoyo técnico necesario para canalizar la información suministrada por cada congreso y asamblea legislativa. La propuesta informática fue entregada por la UPD/OEA para la administración del FOPREL a los Congresos y Asambleas Legislativas de la región.

En 1998 también respondiendo las orientaciones del diagnóstivo se adelantaron investigaciones sobre: Técnica Legislativa en la Elaboración de la Ley, Ética Parlamentaria y Sistemas de Elecciones Parlamentarias. Para cada tema se contrataron expertos y académicos a cargo de realizar un análisis crítico sobre la realidad de cada país de la región, para posteriormente realizar el trabajo comparativo que conducirá a las publicaciones.

De la misma forma, con el propósito de presentar las conclusiones de las investigaciones realizadas por país sobre el tema de los "Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática", se llevó a cabo en junio de 1998, en la ciudad de Panamá, un Seminario que contó con la participación de legisladores, expertos, funcionarios y asesores del poder legislativo de la región, quienes protagonizaron la discusión de los trabajos que igualmente serán publicados.

Durante el primer trimestre de 1999 la UPD/OEA y PRODEL comenzaron sus actividades de apoyo a instituciones de la región como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) y a los poderes legislativos nacionales. Se apoyó entonces al Congreso Nacional de Honduras para realizar el Seminario Regional sobre Legislación para la Reconstrucción Centroamericana, que se celebró en Tegucigalpa, Honduras, los días 18 y 19 de febrero de 1999. Su objetivo fue facilitar que los parlamentarios centroamericanos intercambiasen experiencias sobre la emergencia ocasionada por el Huracán Mitch y, mediante el concurso de expertos de la región y de otros países, abordasen el tratamiento de temas tales como: Teoría Política y Reconstrucción Democrática, El Rol de los Poderes Legislativos en Situaciones de Emergencia, Políticas Públicas de Respuesta a Situaciones de Emergencia y Reconstrucción Nacional, y Profesionalismo y Etica en tiempos de desastre natural. Como resultado de este encuentro, los parlamentarios centroamericanos acordaron crear una ley marco para enfrentar y prevenir desastres naturales. El Seminario, organizado por el Congreso Nacional de Honduras, contó con el aporte de la UPD/OEA, del FOPREL, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y del IIDH/CAPEL.

LA SERIE DE PUBLICACIONES "PARLAMENTO Y GOBERNABILIDAD"

Para completar esta agenda de trabajo, la UPD/OEA decidió apoyar la realización de obras especializadas con el fin de difundir el pensamiento sobre los temas especializados presentados en los eventos académicos y en las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Programa Conjunto con el IIDH/CAPEL. Las publicaciones buscan constituirse en un centro de debate de los grandes temas legislativos nacionales y regionales, así como estimular a los intelectuales y legisladores para que reflexionen y escriban sobre estos temas. Cada publicación busca contribuir con el debate legislativo y constituye un insumo técnico para la toma de las decisiones políticas y técnicas en los poderes legislativos de la región.

Para darle un carácter integral al componente de publicaciones, se inicia con la presente obra la *"Serie Parlamentos y Gobernabilidad"*, que incluirá cuatro obras en total:

1. *"EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION LEGISLATIVA EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA"*, precisamente el libro que el lector tiene en sus manos, que incluye una selección de ensayos y presentaciones, actualizadas, de los seminarios "Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana" y "Parlamento y Gobernabilidad" llevados a cabo por el Programa Conjunto UPD/OEA – IIDH/CAPEL.

La obra presentada por el Licenciado Luis Alberto Cordero, Director del IIDH/CAPEL, posee como Prólogo un ensayo del Doctor Rubén Perina, Coordinador del Area de Fortalecimiento Institucional de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, sobre *"El Papel de la OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo"* que ambienta el libro en los temas de la modernización legislativa que son de especial preocupación de la OEA, como parte de su apoyo a las instituciones democráticas de los países de la región. El Capítulo de la Introducción se aprovechó para incorporar la sistematización comparada del diagnóstico de los poderes legislativos de la región, como un preámbulo necesario para la justificación y ambientación de los proyectos nacionales que se desarrollan a continuación.

La Primera Parte titulada "Parlamento y Gobernabilidad" se define como el Capítulo conceptual de la publicación. Con profundos aportes de los mayores expertos internacionales se analizan la reforma del Estado y la reforma parlamentaria en América Latina; los problemas de la gobernabilidad en Centroamérica; las relaciones del parlamento con la sociedad civil y el sistema político en América Central; y el impacto de la justicia constitucional en el parlamento.

En la Segunda Parte se presentan propiamente las experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana, a cargo de legisladores y expertos integrantes y asesores especializados de las comisiones de modernización legislativa y de las juntas directivas de los parlamentos de la región. La Tercera Parte complementa la obra con experiencias extraregionales de modernización legislativa de Bolivia, Ecuador y Perú. Finalmente, en la Cuarta Parte se incorpora la perspectiva regional de la modernización legislativa y se incluyen análisis del Parlamento Centroamericano, el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y el Parlamento Andino.

2. *"SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA"*. Contendrá el resultado de la investigación sobre los sistemas de elecciones parlamentarias en América Central y República Dominicana, enriquecidos con las opiniones y experiencias de legisladores, asesores y expertos que participaron el Seminario del mismo nombre. Los ensayistas son los académicos y técnicos especializados que han llevado adelante las investigaciones en cada país. Contiene un análisis comparativo de todos los trabajos y de su impacto en la gobernabilidad democrática.

3. *"LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN CENTRO AMÉRICA Y EL CARIBE"*. Incluirá el trabajo realizado por expertos y académicos de cada país de la región en el que realizan un análisis crítico de las fortalezas y debilidades del tratamiento de la técnica legislativa y las propuestas para mejorarla en el marco de los procesos de fortalecimiento de los parlamentos. El conjunto de los ensayos ha sido objeto de un análisis comparativo que señala fortalezas y debilidades de la forma en que cada país trata la técnica legislativa.

4. *"LA ETICA PARLAMENTARIA EN CENTRO AMÉRICA Y EL CARIBE"*. Incluirá un estudio académico y político sobre la ética parlamentaria en cada uno de los poderes legislativos de la región, en

el marco de la elaboración de un análisis comparativo. Cada trabajo analiza el concepto de ética a la luz de la legislación respectiva y las diferentes normas que regulan la ética del funcionario y de la función pública, así como los problemas de la corrupción en el ejercicio de los cargos de gobierno. Cada documento incluye los deberes y principios éticos de la función y del servicio público, así como prohibiciones y principios generales. De manera especial, cada investigación contiene las disposiciones especiales para funcionarios de elección popular (diputados y senadores); las normas establecidas en los reglamentos legislativos y en otros documentos legales que sean extensivos a los parlamentarios; los deberes éticos del congresista, sus prohibiciones éticas y las sanciones; así como un análisis de las respectivas comisiones de ética.

Esperamos que la Serie de Publicaciones *Parlamento y Gobernabilidad* sea un medio de expresión de las ideas democráticas en el campo parlamentario y un instrumento para la reflexión y la información especializada, que permita compartir con la sociedad centroamericana el resultado de los eventos académicos y técnicos que lleva a cabo la UPD/OEA con el apoyo del IIDH/CAPEL.

Es nuestro interés que las páginas de la Colección *Parlamento y Gobernabilidad* se conviertan en el necesario estímulo para el pensamiento parlamentario de la región y permitan proyectar el desarrollo legislativo ante la sociedad centroamericana. Buscamos que la Colección refleje el quehacer y los desafíos de los congresos y asambleas legislativas de la región, especialmente en el campo de la modernización y el fortalecimiento legislativo, la modernización del Estado y la gobernabilidad democrática.

INTRODUCCIÓN

DIAGNÓSTICO Y PROCESOS DE MODERNIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Hugo Alfonso Muñoz Quesada
Ronny Rodríguez Chang

INTRODUCCIÓN

Un diagnóstico general de la situación de los poderes legislativos de Centro América y República Dominicana no puede ignorar que la gran mayoría de los sistemas políticos atraviesan todavía fases de transición y consolidación democráticas. Las consecuencias de la violencia, las guerras civiles, la intervención externa, derivada del conflicto este-oeste, la destrucción de los medios de producción y de la infraestructura, los flujos migratorios de familias y las dictaduras militares todavía gravitan en la política de estos países. Por ello, resulta difícil pasar de la transición democrática hacia formas republicanas consolidadas.

Este proceso de consolidación democrática atraviesa un camino lleno de obstáculos como la persistencia de la confrontación y la ausencia de diálogos e instrumentos de naturaleza democrática para dilucidar los conflictos; las crisis, las huelgas que generan inestabilidad social y las desigualdades profundas de estas sociedades impiden un avance sostenido y profundo[1]. Con el antecedente inmediato de la confrontación, los protagonistas políticos tienen dificultad de ponerse de acuerdo; la corrupción pública y privada, la pérdida de apoyo de los gobiernos, unido a los sacrificios que implican los ajustes económicos hacen transitar la vida política en medio de un clima complicado e inestable.

Sin embargo, signos alentadores se presentan cuando las elecciones no son cuestionadas y los esfuerzos de paz, como en Guatemala, presentan avances significativos próximos a su consolidación; el desarrollo económico en El Salvador adquiere dimensiones altamente satisfactorias; el mejoramiento

1 Rojas, Manuel, La Gobernabilidad en Centroamérica, FLACSO, San José, Costa Rica, setiembre de 1995, p. 11-12. Cf. También Achard Diego y Flores Manuel, Gobernabilidad: un reportaje de América Latina, PNUD, Fondo de Cultura Económico, México, 1997.

económico y político en Nicaragua evidencia signos de progreso; los progresos del poder civil frente a los militares en Honduras muestran madurez política; la estabilidad en Panamá es muestra de la consolidación democrática y; la democracia consolidada en Costa Rica, a pesar de algunos signos preocupantes en sus equilibrios sociales, es altamente satisfactoria. Asimismo, la creciente participación de la mujer en los procesos políticos y de grupos antes marginados constituyen bases sólidas para hacer permanente y vigoroso el juego democrático.

Esta característica de transición, así como el desarrollo institucional y democrático desigual, plantean la necesidad de fortalecer la institución parlamentaria como actor central de la democracia representativa y como instrumento útil para adaptar los sistemas políticos a los procesos de cambio y a las nuevas realidades que predominan en la actual época. La existencia de poderes legislativos con altos grados de legitimidad es condición esencial para su buen funcionamiento. Por ello, acciones encaminadas a su modernización contribuyen a construir mayores niveles de legitimidad que impactarán directamente en la construcción de sociedades gobernables.

Al analizar comparativamente los poderes legislativos de la región, es evidente que el desarrollo institucional y organizativo de la mayoría de los poderes legislativos de la región presenta características de un parlamento del siglo pasado. Sin embargo, el desarrollo legislativo comienza a perfilarse y los sistemas de diálogo, propios de una actividad parlamentaria, apenas se gestan en estas democracias. Estos parlamentos, que deben ser puntos de encuentro, de decisión, de confrontación de ideas, de debates y de acuerdos políticos, se enfrentan también a problemas nuevos, de cara al nuevo milenio. Es evidente que la velocidad de los cambios que ocurren en la sociedad, la economía, la política y la cultura, no riman con el ritmo y carencia de la vida parlamentaria.

Esta crisis de la institución es cada vez más notoria y abarca si no todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

No obstante el diagnóstico hecho evidencia que se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuentemente, de un problema que se circunscribe mayormente a los procedimientos y a los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún, disimular, la significación de la situación de crisis, por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos, estas deficiencias repercutirán, sin duda, a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su Parlamento y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia, como lo comienzan a mostrar las diferentes encuestas nacionales. Esta situación no es propia únicamente de la región, el teórico socialista André Gorz sostiene que *"Ya no hay, en Europa Occidental ni en el Continente Americano, países en los que las asambleas electas no hayan dejado de representar una concepción democráticamente elaborada de la sociedad y del interés general. Ya no hay nación en la que las decisiones mayores no sean tomadas por comités de expertos, lejos de toda publicidad, y donde los debates parlamentarios no se hayan convertido en ceremonias sin mayor trascendencia."*[2]

La situación comienza a preocupar cuando al afinar el análisis es posible constatar que surgen deficiencias que afectan la propia esencia de los poderes legislativos, al no cumplir éstos con el fin

2 GORZ, André. Sindicalismo y Política. En la Sociedad Industrial Contemporánea. Siglo Veintiuno Editores S.A., México, 1971. Pág. 91.

primordial para el cual existen: es decir legislar, ejercer control político y ser los legítimos representantes de los ciudadanos. Al parecer, las deficiencias institucionales se originan en la existencia evidente de defectos operativos, de situaciones de ineficiencia en el funcionamiento, de anacronismos, de inmovilismo, de vicios legislativos, de lentitud e inoportunidad a la hora de legislar y ejercer el control político, como se mencionó al inicio.

Dentro de este contexto, debemos recordar que el parlamento surge en nuestras sociedades como instrumento de solución de problemas y no como creador de caos. Por ello, lo realmente imperativo en esta preocupación por los poderes legislativos de la región, lo constituye un análisis profundo y exhaustivo de los instrumentos y los métodos de funcionamiento de la acción legislativa; y replantear, de una manera sistemática, la función y el papel que le corresponde desempeñar a estas instituciones a la altura de los tiempos que vivimos. No cabe hoy la menor duda sobre la necesidad apremiante que los Parlamentos tienen de organizarse internamente para ser más eficientes, más oportunos y precisos en sus respuestas a los problemas nacionales.

De tal manera, que la situación actual no significa en modo alguno la obsolescencia del parlamento como institución política, sino que plantea retos en un doble sentido: cómo adaptar la institución parlamentaria a las nuevas realidades de la época, por un lado; y, por el otro, cómo convertir al parlamento en un factor de construcción de las nuevas modalidades de Estado que se requieren para alcanzar las metas democráticas y de desarrollo a que aspira la región.

Concluimos que si la gobernabilidad de la región resulta necesaria para lograr democracias eficientes y participativas, para consolidarla se necesitan también Parlamentos eficientes, participativos y transparentes: parlamentos fortalecidos que realicen adecuadamente sus tareas legislativas, que sean obligados foros de reflexión y de cooperación, puntos de encuentro entre todos los sectores de los países, centros de consenso para las decisiones fundamentales, órganos representativos por excelencia y de control eficiente de la actividad gubernamental. Para ello es necesario poner en práctica procesos generalizados de modernización y desarrollo de la institución, tal como lo han entendido los propios líderes legislativos y las agencias y organismos de cooperación internacional.

Hoy los retos del parlamento lo obligan a adaptarse con flexibilidad a las nuevas exigencias producto de la globalización y de los ajustes económicos de los pueblos. El parlamento está llamado a jugar un papel importante en la lucha para superar la pobreza; mejorar la seguridad pública y la administración de justicia; combatir con fortaleza la corrupción, el terrorismo, la drogas ilícitas y formas de delincuencia internacional organizada, todos estos desafíos improrrogables de estas democracias. Por ello se requieren parlamentos ágiles que garanticen respuestas oportunas a las demandas de las comunidades.

Sin duda un adecuado desempeño de las funciones legislativas básicas, como la iniciativa de ley y el control político, expresadas en acciones legislativas concretas como el control presupuestario, la formación y evaluación de políticas públicas, de fiscalización de los actos de gobierno y la evaluación de la ejecución e implementación de las leyes, entre otras, contribuirán al buen desempeño del sistema político, creando un marco de seguridad jurídica esencial para el desarrollo económico y para la equidad social.

También en su ámbito interno, los poderes legislativos tienen que modernizar estructuras organizativas y administrativas. Así se desprende permanentemente del análisis llevado a cabo para producir el

diagnóstico. También es necesario fortalecer el asesoramiento técnico, en un mundo cada vez más complejo y difícil. La modernización interna del Parlamento, con procedimientos administrativos, organizativos, presupuestarios e informáticos permitirá un avance de la institución de cara a nuevos y más complicados problemas. La ley debe mejorarse mediante la combinación de los aspectos técnicos de su campo, con los técnico-jurídicos, pero no debe perder su carácter de decisión política fundamental en los países. Finalmente, frente al marcado presidencialismo que domina la historia centroamericana y del Caribe, el papel de fiscalización política del parlamento debe rescatarse y debe perfeccionarse.

Metodología

El presente diagnóstico se llevó a cabo a partir del análisis de las constituciones, reglamentos y leyes orgánicas que regulan la organización y funcionamiento de los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana. En el caso de República Dominicana, se consideraron los reglamentos del Senado y de la Cámara de diputados.

Especial énfasis se dio al estudio y comparación de los diagnósticos nacionales de los poderes legislativos de la región y sus respectivas actualizaciones:

- → "Informe sobre el Desarrollo del Convenio de Cooperación Firmado con el Congreso de la República de Guatemala", elaborado con la asistencia del Congreso de los Diputados de España. Secretaría General del Congreso de los Diputados de Guatemala, Diciembre de 1996.
- → "Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua", AID IQC No. AEP-0085-I-00-3003-00 Delivery Order No. 18. Preparado por Checchi and Company Consulting, Inc., por medio de Francisco J. Sánchez e Ivan Wong, para Office of Democratic Iniciatives, U.S. Agency for International Development. Marzo de 1996.
- → "Diagnóstico del Poder Legislativo en Honduras. Elaborado por José Manuel García Margallo e Ignacio Méndez Vigo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Septiembre de 1996.
- → Términos de Referencia del Proyecto de Modernización de la Asamblea Legislativa de Panamá, elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996.
- → Informe de Asesoría para la Comisión Bicameral de Desarrollo Institucional y Modernización, correspondiente al período junio 15 a julio 15 de 1997, elaborado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo República Dominicana.
- → Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana. Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997.
- → Informe Final de Consultoría, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Area Técnica Legislativa para la Comisión Bicameral de Modernización de Reforma Institucional y Modernización Legislativa del Congreso Nacional de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. Diciembre de 1997.

En el caso costarricense, el trabajo se realizó a partir del estudio del Plan Maestro para el Desarrollo y Modernización de la Asamblea Legislativa de Costa Rica[3], el Informe Final presentado por el Center

3 "Plan Maestro para el Desarrollo y Modernización de la Asamblea Legislativa de Costa Rica", preparado por El Consorcio para el Desarrollo Legislativo. 15 de abril de 1991.

for Democracy (1996) y sus planes anuales de trabajo desde 1993. Igualmente, sobre la base de plan de trabajo de CENTRISA, organización española que tiene a cargo la ejecución del proyecto de modernización del área informática de la Asamblea Legislativa, que se financia con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el caso de El Salvador, se tomó como base el plan de trabajo del Comité de Modernización de 1998 y el libro "La Asamblea Legislativa de El Salvador", elaborado por el Diputado Rubén Ignacio Zámora (Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, Abril de 1997).

Otra fuente de información importante la constituyó la red de redes INTERNET. Especialmente, los sitios *web* del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos, Unión Europea y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Finalmente, el trabajo se complementó con la experiencia de los autores gracias a su relación permanente con los poderes legislativos de Centroamérica y República Dominicana desde el año 1993 hasta le fecha.

Estructura del diagnóstico

Para facilitar la comprensión del diagnóstico el trabajo se ha dividido en seis secciones: la primera, *LOS ASPECTOS POLITICOS*, resume aspectos como el desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias, el desarrollo institucional insuficiente, la insuficiencia parlamentaria para ejercer tareas en materia presupuestaria, la falta de autonomía económica y financiera del parlamento, los procesos de ajustes en la representación, en la decisión política y el control político. La segunda, contempla los *ASPECTOS ORGANIZATIVOS*[4]: Concentración del trabajo en los plenos o plenarios, períodos insuficientes para el ejercicio de los cargos de dirección y falta de regulación de las comisiones especiales. La tercera, *ASPECTOS RELACIONADOR CON LOS VÍNCULOS CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES Y PODERES DEL ESTADO*, incluye la falta de credibilidad en la institución, su imagen y la de los parlamentarios y sus relaciones con la sociedad civil. La cuarta, los *ASPECTOS NORMATIVOS*, se refiere a las deficiencias de las leyes orgánicas o de los reglamentos parlamentarios, especialmente sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos legislativos, la armonía insuficiente de las normas reglamentarias (o legales) con la Constitución y la insuficiente normativa ética. La quinta sección, *ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y DE TECNICA LEGISLATIVA*, privilegia el análisis en lo concerniente a los procedimientos, el uso de la palabra para diputados y no para grupos, la no existencia de plazos para el conocimiento y aprobación de los asuntos, la falta de criterios de proporcionalidad al priorizar los asuntos entre los grupos, la inadecuada técnica legislativa y la ausencia total del Parlamento en el control de la ejecución de la ley. La sexta sección, *ASPECTOS ADMINISTRATIVOS*, estudia, someramente, el apoyo técnico legislativo; la necesidad del fortalecimiento de las oficinas presupuestarias, la organización administrativa incipiente, el inadecuado procedimiento de selección del personal, la falta de estabilidad y de asesoría técnica suficiente. La sétima sección, *ASPECTOS INFORMATICOS*, se centra en la ausencia de redes informáticas. La octava sección, *EL DIPUTADO CONCEBIDO INDIVIDUALMENTE*, precisa la falta de apoyo a la actividad del diputado. La novena

4 Por organización se entiende en este diagnóstico la estructura interna, conformada por los diversos órganos parlamentarios (no administrativos), de carácter constitucional o reglamentarios incluso los de naturaleza política como los grupos, fracciones bancadas o bloques parlamentarios. Unicamente, se hará referencia a los aspectos más relevantes que requerirían un apoyarse mediante un programa de modernización

sección, *LAS COMISIONES DE MODERNIZACION Y LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO LEGISLATIVO*, se refieren a la falta de apoyo a las comisiones de modernización, el insuficiente perfil político de las comisiones de modernización y la insuficiente formación especializada. Finalmente, se presenta una sección de *CONCLUSIONES GENERALES DEL DIAGNOSTICO REGIONAL*.

I. DEBILIDAD POLÍTICA FRENTE AL EJECUTIVO

1. *Desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias*. El parlamento no es en todos los países, como debería ser el centro del debate nacional el cual se ha desplazado hacia el Ejecutivo y a otras instancias diferentes. El sistema presidencial de todos estos países favorece, además, al Poder Ejecutivo, no obstante que, según sus constituciones políticas, los parlamentos cuentan con numerosas atribuciones, típicas de todos los sistemas políticos. El Presidente de la República puede además, constitucionalmente, vetar un proyecto de ley y para superar el obstáculo presidencial, el parlamento tiene que lograr una votación de dos terceras partes del total de los miembros, lo que resulta más difícil de alcanzar. No se ha logrado en América Central y en República Dominicana un parlamento con liderazgo como institución y que, dentro de sus órganos, favorezca el nacimiento de líderes políticos, personas con firmeza pero con vocación al diálogo, al consenso y a la transacción. Otras figuras, como por ejemplo el Alcalde en Guatemala, en Nicaragua y en República Dominicana, tienen mayor presencia que cualquier parlamentario.

2. *El Poder Legislativo se ha convertido en ratificador de iniciativas del Ejecutivo*. Si bien existe el reconocimiento de que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, mediante el proceso electoral en el respectivo parlamento, el peso del Ejecutivo es tan fuerte que, en la realidad, el parlamento se ha convertido en todos los países en un "ratificador de las iniciativas del Poder Ejecutivo". Es cierto que debe existir una coordinación entre amos poderes, e incluso un apoyo de las políticas de la mayoría gubernamental frente al Poder Ejecutivo; pero el sistema republicano exige contrapesos entre ambos poderes, que se quiebran en la región. El diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá es evidente al precisar que "El desarrollo de la agenda legislativa presenta limitaciones de calidad técnica, consistencia y adecuación a las necesidades que se intenta atender. La labor legislativa se ha limitado prácticamente a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Ejecutivo, sin posibilidades de mejorar la calidad de las leyes mediante un detalle riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág. 3).

3. *Decisiones de la mayoría sin respeto a minorías*. En Costa Rica, la Asamblea Legislativa tiene una mayor independencia. Sin embargo, la mayoría gubernamental apoya las intensiones del Partido en el Gobierno, salvo calificadas excepciones, con una actitud de incondicionalidad exagerada y no una lealtad crítica.

4. El concepto de que la democracia se expresa en el parlamento mediante la decisión de la mayoría se ha interpretado en la práctica de modo tal que la oposición y las minorías no cuentan con espacios suficientes y garantías de acceso y participación en la decisión política. Se desaprovecha así ese campo propicio para que la oposición y las minorías hagan oir su voz, su presencia se sienta con todo el peso representativo que ostentan y se conviertan en un factor importante para que las decisiones sean el resultado de los acuerdos y consensos políticos. Razones institucionales, de un lado y falta de una conciencia política, por el otro, se oponen a esos procesos; la mayoría gubernamental en

general aplasta a las minorías de oposición. Esta última tiene una profunda sensación de impotencia, al carecer de espacios suficientes y adecuados de participación en los procesos legislativos de decisión y de control político y al faltar una cultura política que permita la búsqueda de soluciones de interés común.

5. *Desarrollo institucional insuficiente.* Posiblemente como consecuencia del pasado reciente, donde prevalecía la confrontación en América Central, el diálogo y la negociación política, instrumentos parlamentarios naturales en una democracia para alcanzar la gobernabilidad y los consensos necesarios y el papel del Congreso, como tribuna natural de discusión, de discrepancia, de encuentro entre los distintos sectores de la sociedad civil, no tienen soporte en una conciencia y cultura parlamentarias en América Central. Como tribuna para satisfacer las demandas sociales con leyes oportunas, cualitativa y cuantitativamente adecuadas y con independencia del Poder Ejecutivo, el parlamento tiene un relativo desarrollo institucional y todavía se advierte una dependencia muy marcada de los poderes ejecutivos de la región. Es cierto que el parlamento comienza a jugar un significativo papel al aprobar, como el caso Guatemalteco, las leyes tendientes a fortalecer la democracia y la paz, derivados de importantes acuerdos y en El Salvador cuyo avance de la transición democrática permitió la primera generación de reformas democráticas y posteriormente aprobó "la segunda generación", de construcción y consolidación democrática. Es también cierto que el desarrollo institucional no alcanza niveles satisfactorios en la aprobación oportuna de leyes, con la excepción de El Salvador (donde usualmente una sesión permita la aprobación de una o más leyes), que puedan ser realmente aplicables ni la aprobación del presupuesto tiene en los poderes legislativos el contrapeso suficiente para ejercer el control de los programas gubernamentales, así como en general la fiscalización política carece de una avance institucional.

6. *Incapacidad parlamentaria para ejercer tareas en materia presupuestaria.* En la discusión del presupuesto se advierte en los parlamentos una dependencia de los canales de información del Ejecutivo. El poder legislativo no tiene un liderazgo en el proceso presupuestario que le permita no solo dictar las grandes líneas en torno al programa político, sino que carece de las herramientas adecuadas para ejercer el control político sobre el presupuesto. Las comisiones para la aprobación del presupuesto carecen en la mayoría de los países del área de herramientas para su aprobación. La situación en la Asamblea Legislativa de Nicaragua ilustra esta realidad "La unidad de análisis presupuestario recientemente creada carece de las herramientas y la capacidad técnica y experiencia necesaria para ayudar a la Asamblea a analizar, aprobar y supervisar el presupuesto. Tampoco se recibe apoyo por parte del personal encargado de este tema en el Poder Ejecutivo, quien pudiera proporcionar a la AN información presupuestaria de vital importancia; dicha falta de apoyo parece obedecer a razones políticas...." (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág. ii).. En los plenos o plenarios, el diputado no tiene información adecuada y prácticamente las discusiones se convierten en debates politiqueros sin bases y sin dirección.

7. No existen comisiones de ejecución del gasto y, en aquellos países donde funcionan, su trabajo resulta insuficiente. Tampoco aparecen unidades de análisis presupuestario para dar el apoyo a las comisiones de discusión y de control del ingreso y del gasto públicos.

8. *Carencia de autonomía económica y financiera del parlamento.* En algunos países se ha logrado la independencia económica del parlamento frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, en otros casos, como el dominicano, su parlamento no goza de esa independencia económica y financiera frente al

Poder Ejecutivo. Este principio fundamental dentro de un sistema republicano, sin embargo, aparece en mayor o menor medida en los demás países del área centroamericana. Un ejemplo de esta realidad es la Asamblea Legislativa de Panamá, donde "las instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado Gozan de mayor autonomía financiera y administrativa que el órgano legislativo. Ha faltado una definición explícita del grado de autonomía de administración y régimen de fiscalización en la ley de Reglamento Orgánico y Régimen Interno de la Asamblea, que sea consistente con la separación entre órganos del Estado que establece la Constitución" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág. 4).

9. *El control político poco desarrollado.* En los sistemas constitucionales centroamericanos y de República Dominicana aparecen normas relativas a instrumentos de control: como las interpelaciones a los ministros con censura (en algunos casos esa censura es moral como en Costa Rica), las comisiones de investigación y el mensaje del Presidente, acompañado de informes escritos de los ministros, pero no existe ni un método ni un sistema para ejercer adecuadamente el control. "Al no tratarse de un régimen parlamentario, tiene cierta lógica que no tengan mayor significación ni tradición los procedimientos de control político, que hoy configuran la principal función de muchos parlamentos, con prioridad, incluso, respecto de la función legislativa" (Diagnóstico del Congreso de Guatemala, pág. 53). Desde el punto de vista normativo se advierte debilidad en la regulación de las comisiones de investigación las cuales no cumplen con el mandato constitucional, de ejercer un riguroso control político. La normativa es insuficiente: no da garantías a la oposición para ejercer el control adecuadamente, ni contiene normas claras sobre la integración y el procedimiento de estas comisiones que respete derechos de los investigados y que permita sacar conclusiones sólidas del asunto examinado, sin caer en excesos reglamentistas ni hacer "justicia en manos de los políticos".

10. *Inexistencia de control sobre las políticas del gobierno.* Por otra parte, en lo que concierne a las políticas, el tema presenta aun mayores problemas por la dificultad de fiscalizarlas, en razón de no existir parámetros a los cuales recurrir, salvo el caso del programa propuesto como plataforma de gobierno. Además, existe la creencia difundida en los pueblos de que este control degenera muchas veces en actividad político partidaria de carácter electoral, más que institucional y, por esa razón, no ha tenido el éxito del caso. En ese sentido, es más aceptable el papel jugado por la prensa en su labor de fiscalización que el de los propios diputados.

11. *Falta de control de la ejecución de leyes.*.El control de la ejecución de leyes, un aspecto de gran relieve en los parlamentos modernos, no tiene ningún desarrollo en América Central; esa fiscalización de los actos de puesta en práctica de las leyes por el Poder Ejecutivo y por las diversas administraciones públicas no han tenido en América Central un gran desarrollo teórico ni práctico. El derecho público en las dictaduras obviamente no encuentra eco, porque su cumplimiento obliga a la administración a subordinar su conducta a la legalidad y a conferirle y respetarle los derechos a los particulares, lo que, desde luego, no armoniza con el exceso de poder que caracteriza a los gobiernos autoritarios. El control de legalidad no es suficiente, no existen instrumentos en el Poder Judicial que aseguran, en casos concretos, esa correcta puesta práctica, cuando se producen violaciones a derechos de los particulares. La ausencia de poderes judiciales independientes, cuyo desarrollo institucional ha sido incipiente, incluso con justicias paralelas como se demostró en el caso de los desaparecidos de Honduras, en 1981, hacen todavía más difícil un control de la ejecución de las leyes por parte de esas instancias judiciales, cuando han de contrastar la conducta de las administraciones públicas con los derechos de los ciudadanos. En Costa Rica, ha tenido un avance

importante el derecho público, sin embargo, por el exceso de trámites y por una protección exacerbada del debido proceso, su Estado ha caído en ingobernabilidad institucional. En los demás países, la discrecionalidad amplia, que degenera en arbitrariedad, constituye un resabio de formas autoritarias. La legalidad es un límite incómodo para los gobernantes que, si no tienen una cultura democrática y un respeto a la ley, tienden a menospreciarla por estimar que se trata de un obstáculo a la realización de las metas del Gobierno. La correcta ejecución de las leyes otorga seguridad jurídica y da confianza jurídica para la inversión y para crear verdaderas condiciones al ejercicio de la economía del mercado.

12. Los demás operadores jurídicos, en general, encuentran obstáculos de diversa índole a la hora de aplicar la ley. Razones prácticas promueven un divorcio entre la realidad y la norma. En primer término, la actitud del diputado y del parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin hacer consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, han impedido un adecuado avance en este campo. Si el diputado o el técnico que lo asesora, desde que se elabora la ley, toma en cuenta datos reales para su ejecución y se preguntara: ¿a cuántos afecta? ¿Qué tipo de problemas resuelve? ¿Con qué recursos se cuenta para su aplicación? ¿Qué impacto económico tendrá su implementación? entre otras interrogantes, es muy posible que luego, cuando se ejecuta la ley, él cuente con criterios o herramientas adecuados para evaluarla. Ese tipo de interrogantes se formulan en Alemania a la hora de preparar la ley, con una actitud más seria y rigurosa.

13. *Normativa inadecuada y recursos insuficientes de las comisiones de investigación*. La normativa sobre la organización y el procedimiento de las comisiones de investigación, previstas en las constituciones políticas, no regulan, en los respectivos reglamentos o leyes orgánicas, entre otros aspectos, la instalación del órgano, las reglas de funcionamiento, el acceso a documentos, la declaración de confidencialidad para ciertos casos, la comparecencia de particulares y de funcionarios públicos a esos órganos, las garantías para la declaración de particulares en la comisión, el informe final de ésta y su votación en el Pleno. Los derechos fundamentales de los particulares frente a esas comisiones afectados por las investigaciones no aparecen claramente previstos en los ordenamientos. Las comisiones carecen de los recursos técnicos y tienen que recurrir a préstamos de otros organismos para realizar la investigación o utilizar los que le remite la institución investigada. Existe en este campo una clara desventaja del parlamento frente al Poder Ejecutivo.

14. *Escasa participación ciudadana y transparencia del proceso*. La garantía de transparencia del proceso parlamentario con la publicidad suficiente que asegure al ciudadano acceso al conocimiento de las leyes desde su iniciativa, preparación, pasando por su aprobación hasta su vigencia y aplicación carece de un adecuado desarrollo. En particular, la participación de la ciudadanía en la iniciativa y en los procesos de preparación de la ley, resultan omisos, insuficientes e inadecuados sin los espacios políticos e incluso físicos para ofrecer a los grupos de la sociedad, las condiciones reales de participación en las etapas del proceso de la toma de la decisión política. Se advierten esfuerzos de acercar el trabajo parlamentario a la sociedad civil, pero resultan insuficientes. En ese extremo aparece un fenómeno de lejanía del diputado con su comunidad. Sin rendir cuentas, sin informar sobre sus tareas, el diputado centroamericano no tiene una tradición de enfrentar a sus electores para dialogar periódicamente con ellos. Las relaciones con la prensa se realizan por medio de una oficina encargada, relaciones no siempre fáciles.

15. *Integración desproporcionada de los órganos*. El respeto al principio de la proporcionalidad y al equilibrio en la integración de los órganos parlamentarios no es uniforme. Por ejemplo, en Costa

Rica, la integración de las comisiones dictaminadoras de proyectos es totalmente desproporcionada y su Mesa Directiva no permite la participación de otros grupos diferentes al mayoritario, en contraste con El Salvador, cuya apertura a otras fuerzas en el Directorio Legislativo, abre un espacio importante para las minorías de oposición. En todos los órganos deliberantes no se advierte una integración pluralista y proporcional que refleje la sociedad civil, al menos para los sectores o partidos que tienen representantes en el parlamento. Se advierte, además, que la reglamentación del procedimiento parlamentario aparece concebido únicamente para el Plenario sin aprovechar el potencial de las comisiones, por una parte y sin respetar principios fundamentales del Derecho Parlamentario, por otro lado.

16. *Deficiente organización y procedimientos parlamentarios*. Falta racionalizar la organización, procedimientos y métodos de trabajo parlamentarios, para que, sobre la base de un apoyo administrativo, técnicos y expertos, pueda cumplir sus tareas de orientar y dirigir el país por medio de leyes, cualitativa y cuantitativamente mejores y más democráticas y, sobre todo, oportunas.

II. RELACIONES INSUFICIENTES CON LA SOCIEDAD CIVIL.

1. *Limitada información al público*. La información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público es generalmente aceptable en su cantidad, pero los parlamentarios centroamericanos y dominicanos se quejan normalmente de la actividad periodística. En Costa Rica, por ejemplo, los principales medios de comunicación colectiva tienen periodistas en la "barra de prensa", para informar al pueblo de lo que acontece en la actividad legislativa. Todos los días, en los noticieros de la radio, en la televisión y en la prensa escrita, se dedican espacios suficientes para informar al pueblo de las tareas legislativas. Una emisora transmite por radio las sesiones del Plenario, sin embargo, con el tiempo los costarricenses la escuchan menos. La cobertura de los medios de comunicación es permanente. En los demás países, las informaciones son frecuentes sobre el acontecer parlamentario. En América Central, como en el resto de América Latina, y en todo el mundo, no resulta fácil conciliar el interés periodístico, que busca noticias que vendan, con las informaciones de los parlamentos. Como solo los trenes que se descarrilan son noticia, así la actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituye información; mientras que las tareas normales no son atractivas para los periodistas. En general, en toda América Central y en República Dominicana, faltan especialistas en asuntos parlamentos dentro de los medios de comunicación colectivas: la complejidad de los temas obliga al análisis con alguna profundidad sobre el contenido de los proyectos, el trabajo legislativo y, en general de los problemas nacionales debatidos en el seno parlamentario. Este tipo de examen no parece ser la tónica de la noticia sobre el acontecer legislativo.

2. *Noticias sensacionalistas negativas en los medios*. Los diputados suelen afirmar que las noticias son sensacionalistas, incompletas, poco claras, con despliegue de lo negativo, sin profundidad, con tergiversaciones y comentarios que denigran y proyectan una mala imagen sobre la actividad parlamentaria. Además se refieren únicamente a la actividad del Plenario y no a la de las comisiones donde se trabaja mejor. Reuniones entre directores de medios y diputados no se dan con frecuencia: el intercambio de opiniones es saludable para ambos.

3. *Percepción de los ciudadanos incompleta y deformada*. Por culpa de los propios parlamentarios, en buena medida y de las informaciones, la percepción de la ciudadanía y, particularmente, de los

medios de comunicación colectiva sobre el diputado tiende a ser incompleta. No se le confiere la correcta dimensión a la compleja actividad legislativa. Cuando se conozca mejor el cúmulo de tareas desempeñadas por el parlamentario, la imagen de los parlamentos y de los parlamentarios mejorará sustancialmente; cuando las actividades positivas produzcan el mismo impacto, lo que no es fácil, que las espectaculares de carácter negativo, la legitimidad y confianza en torno al diputado y al parlamento alcanzarían niveles satisfactorios. Sin embargo, la mala imagen de los parlamentarios, el deteriorado prestigio del parlamento, esa percepción del pueblo que muchas veces corresponde a la realidad y otras no, solo puede cambiarse si la conducta de los propios parlamentarios responde a las expectativas de sus electores y erradican sus abusos, como viajes y otros privilegios, su actitud politiquera y trabajan con seriedad para cumplir con sus deberes

4. *Falta asesoramiento periodístico a los diputados*. Para proyectar una buena imagen del parlamento y no solo la búsqueda de protagonismo parlamentario, el diputado debe prepararse muy bien y, dentro de esa formación, la buena y fácil comunicación por los medios constituye un elemento relevante que requiere adecuada asesoría. Se afirma en la Asamblea que al periodista hay que darle la noticia "enlatada". En el equipo de asesores parlamentarios no todos saben preparar las noticias para el beneficio del diputado y de la institución en su conjunto. Ha faltado creatividad en este campo. Para contrarrestar esa imagen, en algunos países los niños y colegiales visitan el parlamento y así, en sus mentes, se forjan paulatinamente los baluartes de la democracia representativa.

5. *Relaciones distantes con la sociedad civil*. La relación entre el Parlamento con la sociedad civil y de ésta con los diputados, individualmente considerados, presentan como nota común un relativo distanciamiento. En América Central, el pueblo siente lejos al parlamento, no obstante esfuerzos para acercar la sociedad civil al parlamento y crear instancias de participación. El descontento con el diputado –justificada por su conducta impropia en muchos casos–, se traduce en descontento con la institución parlamentaria. No existen sistemas eficientes de comunicación y, además, no se han desarrollado instrumentos para exigir cuentas al diputado para que informe sobre su posición en determinado proyecto y también como ejerció el control político que le corresponde como diputado representante de la nación y, en particular de la oposición.

6. *Ausencia de procesos de concertación nacional con participación parlamentaria*. Las realidades de la Asamblea Legislativa de Panamá y de la Asamblea Nacional de Nicaragua son ilustrativas. En Panamá, los distintos análisis y diagnósticos llevan a concluir que existe necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo entre los poderes públicos y la sociedad civil, a efecto de llevar a cabo en mejor forma los procesos de concertación nacional sobre las distintas iniciativas legislativas que se encuentran pendientes para la consolidación democrática. Existen debilidades en torno a las instancias de debate con los otros poderes del Estado sobre iniciativas determinadas. Además, se desarrollan muy pocas actividades de discusión técnica de proyectos de ley y se requiere fortalecer la discusión de iniciativas regionales con las comunidades afectadas, para la búsqueda de los consensos necesarios para la viabilidad legislativa" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág.4). Por su parte, en Nicaragua, "los legisladores que se entrevistaron para realizar este informe no indicaron que se diera alta prioridad al área de relaciones con el electorado, pero sugirieron que la demanda en ese sentido aumentará drásticamente a partir de la elección regional de diputados que tendrá lugar en octubre de 1996. Los diputados necesitarán ayuda para llevar a cabo sus funciones, a medida que asuman las nuevas responsabilidades constitucionales de representar a sus distritos y que comiencen a ponerse en contacto con el electorado. Por su parte el electorado

tendrá que estar mejor informado y aprender a hacer llegar sus preocupaciones a los diputados que los representen" (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág. iii).

7. *La sociedad civil ofrece muchas posibilidades, no siempre fáciles de relación.* Por otro lado, "no existen sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa, a efectos de mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores. Además, se adolece de sistemas adecuados de difusión de las actividades legislativas. Se mantiene un enfoque centrado en transmisiones radiofónicas extensas de las sesiones del pleno para el tercer debate de leyes importantes, facilidades a noticieros de TV comercial y, desde hace poco, el uso del espacio de canal 11 Cable TV Educativa para sesiones del pleno. Está pendiente la rehabilitación de la Radio Estatal que opera desde la presidencia de la República, para responder esas transmisiones y abrir posibilidades de menos costo a otras sesiones" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág.4). Igualmente, en Honduras "Los mecanismos de diálogo entre el poder legislativo y la sociedad civil son precarios y no existen sistemas de comunicación de la actividad legislativa que permita mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores. El proceso de apoyar a las autoridades Hondureñas en sus esfuerzos para transformar a la legislatura en un ente más activo en la formulación de normas y políticas es complejo, y demanda tanto mejorías en las capacidades y recursos materiales del órgano como el fortalecimiento sostenido de una cultura participativa tanto de los dirigentes como de los ciudadanos" (Diagnóstico del Poder Legislativo de Honduras, pág. 51).

8. En general, podemos afirmar que existen dos áreas o mecanismos de acercamiento: a) intraprocesales: las que se dan en el proceso normal de funcionamiento parlamentario, especialmente en el procedimiento de comisiones. Es posible sistematizar mejor la comunicación con el ciudadano en estas áreas. b) extraprocesales: lo que puede hacerse fuera del parlamento. La participación de la sociedad civil en las comisiones es limitada a intereses concretos, existe una influencia de las instituciones en la tramitación de proyectos. El acercamiento del parlamento a la comunidad no se da plenamente en las comisiones legislativas: las condiciones de infraestructura, la sistematicidad en las reuniones de las comisiones no han permitido un avance significativo de la participación de la sociedad civil y de ciudadanía en el proceso parlamentario.

9. Por otra parte, no puede ignorarse el papel de los partidos políticos como intermediarios de la sociedad y su participación en la selección de los candidatos a diputados.

10. *Faltan oficinas de orientación y servicio al público y programas de educación ciudadana.* No existen oficinas de orientación y servicio al público. El ciudadano encuentra dificultades para tener acceso a la información parlamentaria. Tampoco existe una línea telefónica gratuita que permita la comunicación rápida del habitante al parlamento. La lejanía entre el parlamento y el pueblo es grande. Tampoco existen programas de educación ciudadana que lleguen a las escuelas y centros educativos con la finalidad de crear las bases de una conciencia democrática desde la niñez y la juventud.

11. *Deficientes niveles de relación con otros poderes y órganos del Estado.* La necesidad de coordinar la acción del Estado, entre los poderes, en particular el parlamento y las demás instituciones públicas se da esporádicamente, sin una acción permanente y sistematizada. Con el Poder Ejecutivo, los vínculos de coordinación no aparecen institucionalizados, no obstante la presencia fuerte de ese poder en la mayoría de los parlamentos. Ese intercambio no se da para realizar tareas concretas como

la supervisión de la ejecución del gasto y de las otras leyes. Sí opera para la información del Poder Ejecutivo sobre la agenda parlamentaria y otros aspectos de interés de éste último.

12. Con otros organismos como el Poder Judicial y los tribunales constitucionales las relaciones son institucionales, como las consultas en el caso de que existan, pero no se da en niveles administrativos. Los tribunales constitucionales ejercen una supervisión, incluso del procedimiento parlamentario, en algunos casos.

13. *No existen enlaces de trabajo con los gobiernos locales.* Con las Municipalidades no existen enlaces entre esos organismos y el parlamento. Con las defensorías o procuradurías de derechos fundamentales, instancias inspiradas en la figura nórdica del Ombudsman, institución de origen parlamentario, el legislativo no tiene ligámenes o enlaces institucionales que permitan traducir en leyes, las denuncias, resoluciones o diagnósticos de esos importantes órganos. Se desaprovecha así una experiencia institucional importante y un cúmulo de demandas de los quejosos ante esos organismos que llegan ahí porque una institución pública o una ley transgrede sus derechos fundamentales. En ese sentido, se desaprovecha una valiosa institución, auxiliar del parlamento, para traducir su acción y las quejas que recibe de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, en leyes importantes, en correctivos a leyes o en la desregulación o el redimensionamiento de las normas vigentes. No se han institucionalizado esas relaciones, como tampoco las de las instituciones contraloras de fondos públicos, cuya misión de vigilar la hacienda pública se podría convertir en importante fuente de legislación que cumpla con las mencionadas tareas de llenar espacios, corregir insuficiencias, desregular cuando los procedimientos resultan inocuos, innecesarios o de imposible cumplimiento y afectan el desarrollo del país.

14. *Falta de instancias institucionales de coordinación con el Poder Ejecutivo.* Respecto de todas las instituciones, en particular, con el Poder Ejecutivo, el parlamento tiene que crear instancias de coordinación institucional que le permitan nutrirse de esa actividad y pueda legislar mejor sobre distintos campos de intervención de la administración, sea para redimensionar las competencias y los procedimientos de los órganos que cumplan tareas de servicios públicos en beneficio de sus usuarios, sea para respetar adecuadamente los derechos de la ciudadanía.

III. EL PAPEL DEL DIPUTADO

1. *Falta de apoyo a la actividad del diputado.* El diputado no cuenta con los apoyos técnicos y políticos necesarios para cumplir con sus tareas parlamentarias. El diputado no es un técnico ni un científico, es un político que encauza su acción con visión histórica y con una percepción de la realidad y de los cambios que el científico y el técnico no siempre captan. La actividad política del diputado, sin apoyo técnico se convierte en improvisación, arbitrariedad y hasta abuso; la técnica, sin política es ingobernabilidad. Una estrategia de desarrollo no puede ignorar que al diputado tienen que darle los apoyos técnicos y políticos necesarios para cumplir con sus tareas parlamentarias. No se advierte con claridad que el diputado no es un técnico ni un científico, es un político, en el buen sentido de la palabra. En general, se encontró que el diputado, como tal, tiene poco apoyo. En Costa Rica, un diputado cuenta con una oficina, con su computadora, su espacio para atender a los ciudadanos, con una secretaria, un asesor y un asistente. Incluso existen diputados que mediante traslados de ministerios, cuentan con un apoyo de más funcionarios, lo que ha traído como consecuencia, un

exceso en el número de personal parlamentario. Se percibe en otros países de América Central la ausencia de ese apoyo específico para el diputado, sin caer en los excesos mencionados.

2. *Los derechos y deberes de los diputados regulados de modo incompleto.* Por otra parte, los aspectos organizativos aparecen confundidos con aspectos procedimentales. No existen en los reglamentos principios propios del derecho parlamentario que permitan un desarrollo de instituciones claves como: la publicidad, el derecho de las minorías, la integración proporcional en los órganos parlamentarios, etc[5].

3. *Ausencia de normativa ética parlamentaria.* Adicionalmente, "no se dispone de normativa respecto a la conducta ética y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, a fin de asegurar la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág. 3).

4. Dispone poco la normativa respecto de la conducta ética y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan su cargo, todo con el fin de evitar abusos, y rendir cuentas a sus electores y, finalmente, aplicarles sanciones. El tema de la ética parlamentaria, como el complemento de disposiciones sobre deberes y sanciones adquiere cada día mayor importancia. Su incorporación cumple, además, un papel preventivo, al advertir a los parlamentarios sobre posibles consecuencias de eventuales conductas indebidas. La sanción por inasistencia no es suficiente. Falta el establecimiento de un conjunto de normas sobre la ética y las correspondiente sanciones. En este sentido, carecen los reglamentos de una sección de prohibiciones de los diputados y con sanciones claras cuando, por ejemplo invoquen su cargo de diputado para la realización de sus gestiones personales y privadas; acepten regalos, propinas, favores, donaciones, recompensas u otros beneficios de cualquier tipo, en el caso de que su aceptación comprometa o condicione sus decisiones; hagan uso de su equipo de oficina o de otros bienes públicos para asuntos personales o usen el título oficial, los distintivos o tarjetas de identificación o la papelería de su oficina para asuntos personales o a los funcionarios subalternos para beneficio propio, familiares o amigos; o, finalmente, legislen en beneficio propio. Tampoco se establecen deberes como comportarse ejemplarmente en su actividad pública y privada, en forma tal que su conducta pueda aceptar la fiscalización de los ciudadanos. No se establecer prohibiciones cuando discriminen en el ejercicio de su función por razones de raza, género o religión.

5. La incorporación de estas normas no implica modificar sustancialmente el sistema de inmunidades, aunque precisa revisarlos para armonizar la posibilidad de incorporar alguna institución que, garantizando el derecho de los diputados, a ejercer la denuncia y la investigación y el control, no queden impunes la transgresión del delito. No aparecen reglas uniformes sobre el conjunto de derechos y deberes, salvo las clásicas disposiciones del régimen constitucional de los diputados en lo relativo

5 El Informe Final de Consultoría, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Area Técnica Legislativa para la Comisión Bicameral de Modernización de Reforma Institucional y Modernización Legislativa del Congreso Nacional de República Dominicana ilustra perfectamente esta realidad: "Las comisiones son nombradas por los presidentes, casi siempre de manera autocrática y, en muchas ocasiones, favoreciendo los miembros del partido en el Poder dentro de la Cámara, con el nombramiento en las comisiones más importantes, perjudicando a otras fuerzas políticas, especialmente, a los representantes de los partidos minoritarios. Las oficinas de las comisiones funcionan con precariedades de dos tipos: materiales, falta de apoyo técnico, de personal capacitado y de espacio físico, circunstancias que se dan más en el Senado, que en la Cámara de Diputados; sustantivas, ausencia sistemática de los legisladores a las reuniones de las Comisiones y falta de profundización en los estudios de los proyectos de ley y demás actos legislativos que conocen. Además, las comisiones sufren la falta de asesoría especializada en ambas cámaras". Pág. 2.

a las inmunidades parlamentarias y la irresponsabilidad por la expresión de sus ideas así como las referentes a los deberes de asistencia a las sesiones.

IV. LA NORMATIVA PARLAMENTARIA NO CORRESPONDE A LA REALIDAD POLÍTICA

1. *Desarmonía de las normas reglamentarias (o legales) con la Constitución.* La armonía de las normas de la organización, funcionamiento y procedimientos parlamentarios con las disposiciones, principios y valores constitucionales para garantizar la supremacía de la Carta Política como fundamento del Estado de Derecho no siempre encuentra respaldo pleno en el sistema político, a pesar de los avances en estos procesos con la creación de los órganos de control constitucional. Salvo el caso de Costa Rica, donde su justicia constitucional es dinámica, excesivamente activa y bastante creativa, incluso algunas veces invadiendo competencias de otros órganos y cumpliendo tareas legislativas, en América Central y República Dominicana no necesariamente coincide el texto y los principios de las Constitucionales con la regulación, organización y procedimientos parlamentarios.

2. *Ambigüedades de los reglamentos.* El marco normativo y reglamentario de los poderes legislativos de la región presenta duplicaciones, ambigüedades y carencias: En República Dominicana "La base reglamentaria y normativa está superada por la realidad, resultando un obstáculo para el cambio y el logro de efectividad estructural y organizativa. Se concentran excesivas tareas operativas de naturaleza administrativa en las presidencias de cada Cámara que limitan el valioso tiempo que se le debiera dedicar a la delicada y compleja función legislativa, e impiden que se institucionalice la delegación de funciones, el trabajo en equipo y la exigencia de responsabilidad en el desempeño de los mandos intermedios y operativos"[6]. La realidad del Congreso Guatemalteco no es diferente, "Cuando se destaca la necesidad de un manual de trabajo o de procedimientos no se está indicando tan solo la necesidad de contar con un procedimiento tipo y los formularios correspondietes, sino también y fundamentalmente, se está expresando la exigencia de establecer un determinado procedimiento, ante la falta, casi absoluta, en ocasiones, de formalización, objetivación, y repetición habitual, de buena parte del trabajo desarrollado por la Cámara. Los manuales suelen servir para agilizar la tramitación de las actuaciones que por su reiteración y habitualidad se consideran típicas, acomodándose a uno de los procedimientos tipo codificados. Pero la exigencia de un manual de procedimiento, es siempre lógicamente posterior a la elaboración del procedimiento mismo...tras aquella demanda de manuales, se encierra una reclamación de procedimiento, de formalización de las actuaciones mismas". (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 55). En la Asamblea Nacional de Nicaragua "El Reglamento Interno y el Estatuto General de la AN son arcaicos y confusos, por lo que tienen que ser reformados para adecuarlos a las necesidades actuales y acelerar los procesos de análisis y aprobación de los proyectos de ley que se presenten" (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Página ii).

3. *Procedimientos poco ágiles.* La existencia de procedimientos inadecuados impide el desarrollo de principios fundamentales, como el respeto a las minorías, el pluralismo, la representación proporcional, sin descuidar aspectos esenciales como la eficiencia y la oportunidad para dictar las leyes que requiere el país. Un buen procedimiento, con espacio para facilitar los acuerdos políticos no aparece regulado, en casi todos los países que abarque el trámite de las comisiones, el debate organizado, el

6 *Idem*, Pág. 49.

orden del día con prioridades políticas. En el caso de El Salvador y Honduras existe ausencia de procedimientos parlamentarios suficientes. En el caso de El Salvador donde se advierte un proceso ágil, a costa de una reglamentación dispersa y falta de sistematización y detalle y con falta de espacios para la oposición y de atribuciones exageradas para el Presidente o Presidente de la Asamblea Legislativa que puede, incluso, cerrar el debate sobre un tema y ordenar la votación sin consultar al pleno (artículo 39 del Reglamento).[7] En el caso de Guatemala, el Reglamento regula con amplitud el proceso en el Pleno, pero se advierte concentración de ese organismo en perjuicio del trabajo de las comisiones. Al respecto el Diagnóstico inidicó "Pero lo que realmente justificaría un reforma profunda de la actual Ley Orgánica –y de la propia Constitución tal y como ya han previsto los acuerdos de paz–, sería la revisión de algunos de los principios que han venido rigiendo tradicionalmente, con la potencia inercial típica que afecta a todas las asambleas parlamentarias, la organización, y los procedimientos de la Cámara, difícilmente conciliables con el papel que se asigna a los parlamentos modernos y las necesidades de funcionamiento que se han generado par los mismos en este fin de siglo" (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 46).

4. Ni la simpleza de los procedimientos en Honduras y El Salvador, ni procedimientos complicados como en Guatemala, Costa Rica y Panamá. Falta un procedimiento con una dimensión clara del equilibrio en el uso de la palabra y con plazos que, sin irrespetar los derechos de las minorías, permita a la mayoría aprobar o al menos votar las leyes que resulten del compromiso con el pueblo y de su plataforma electoral.

5. En República Dominicana, "El desarrollo escasamente formalizado de los procedimientos internos del Congreso, resultado de la discontinuidad histórica que ha afectado a la institución, dificulta una actuación ordenada, ágil y suficientemente controlada por los órganos de dirección, generándose una cierta confusión en el trabajo cotidiano, por la inexistencia de una mecánica objetivada, predeterminada, precisa y reiterada por todos los intervinientes en el desarrollo de los diferentes trámites administrativos de cada proceso" (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 45).

6. *El uso de la palabra para diputados y no para grupos*. En el debate y en las discusiones falta racionalidad en el uso exagerado de la palabra de los diputados. En ese extremo, el parlamento Salvadoreño muestra una mayor eficiencia. El procedimiento parlamentario está concebido para el diputado, individualmente concebido, y no para los grupos políticos, no obstante el desarrollo de éstos. Un ejemplo podemos observarlo en Guatemala donde "el mantenimiento del antiguo modelo de hegemonía del sujeto individual frente al colectivo, produce disfunciones que afectan seriamente el desarrollo de los debates y el procedimiento legislativo..." (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 46). En algunos reglamentos, el uso de la palabra de los diputados es exagerado. No existe conciencia de la necesaria racionalización de este punto.

7. *No existen plazos para el conocimiento y aprobación de los asuntos*. Con la excepción del presupuesto, no existen plazos para conocer los asuntos. En este sentido, no corresponde la actividad parlamentaria con la urgencia que la comunidad reclama para la aprobación de determinadas leyes.

---

7 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

V. INMADUREZ DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

1. *Faltan normas sobre los criterios de proporcionalidad al priorizar los asuntos entre los grupos parlamentarios.* El criterio de proporcionalidad a la hora de priorizar el conocimiento de los asuntos entre los grupos mayoritarios y los grupos minoritarios, no se garantiza, lo que afecta el pluralismo político y al respeto de todos los sectores representados. En pocas oportunidades, el orden del día se determina por consenso y por proporcionalidad, según el número de diputados. Si se corrige esta situación se haría más viable un resultado positivo del proyecto, al favorecerse el diálogo desde que se prepara el orden del día. No todos los grupos o bancadas tienen la posibilidad de que sus proyectos sean conocidos en el Plenario, lo que no implica, desde luego, que sean aprobados. Esa ausencia de un derecho de todos los grupos al conocimiento de por los menos algunos de sus asuntos, produce un sentimiento de frustración entre los sectores políticos que se sienten marginados y no participan en el proceso parlamentario que, al contrario de lo que ocurre en el Poder Ejecutivo, sí representa a todas las fuerzas políticas.

2. *Inadecuada la técnica legislativa.* Es posible aseverar que en todos los países de la región, las Constituciones Nacionales establecen pautas de técnica legislativa externa: especialmente en cuanto a procedimientos de formación y sanción de las leyes. Igual situación se repite en la redacción de los reglamentos internos de los cuerpos parlamentarios, aunque con menor detalle. En lo relativo a la técnica legislativa interna se advierte que sus aspectos están librados a los usos y costumbres locales, tanto en cuanto al diseño de la estructura de los textos normativos como en cuanto al lenguaje.

3. Sin embargo, no existe en todos los parlamentos una clara vinculación de la actividad parlamentaria con la técnica legislativa, la cual en los estados modernos da soporte a la ley desde su preparación que es altamente compleja y especializada. Los conocimientos científicos, exclusivos de los expertos, se requieren para elaborar la ley en la actualidad. Desde luego, el soporte técnico no sustituye la decisión política, que corresponde a los diputados, quienes mantienen sus potestades intactas; pero por el avance científico y tecnológico, cada día cobra mayor importancia el apoyo del especialista, tanto en el ámbito técnico respectivo, como el propio campo jurídico especializado. En América Central, la técnica legislativa con un desarrollo incipiente ha incorporado los criterios lingüísticos y jurídicos para la elaboración de la ley, pero no existen reglas, directrices ni manuales que permitan a asesores y a parlamentarios tener una referencia a donde para la redacción. Por otra parte, los asesores, normalmente abogados, no han desarrollado los criterios que tomen en cuenta aspectos de la realidad que se regula, los cuales resultan fundamentales, sobre todo en la actualidad, para la elaboración de la ley. En esa etapa de preparación no se establecen los instrumentos que permitan medir, entre otros aspectos, el impacto social y económico de las normas, ni se determina el posible número de afectados ni la viabilidad de su aplicación. Una técnica legislativa moderna tiene que contar con esos datos para poder legislar sobre la realidad y no hacerlo sobre la base de intuiciones, improvisaciones u ocurrencias.

4. *No se preven los efectos de la ley.* En segundo término, si desde el principio el diputado no dimensiona los efectos de la ley, difícilmente tendrá bases sólidas para fiscalizar su aplicación. Paralelamente con el desarrollo de una metodología que permita elaborar mejor la ley, desde una perspectiva técnica y jurídica, se requiere el desarrollo de parámetros para medir la aplicación de la ley. No existen en estos países métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ha implementado adecuada-

mente la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos. El derecho centroamericano no ha logrado integrar aportes de otros saberes que le permitan determinar cómo se ejecuta la ley para evaluar su correcta aplicación. Cabe admitir que, mediante encuestas, es posible precisar la percepción del pueblo en torno a ella, lo que constituye un dato valioso. Este último extremo, por ejemplo lo ha medido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo respecto de las instituciones y algunos otros renglones importantes. Sin embargo, es diferente medir exactamente la aplicación de la ley, mediante alguna metodología específica para esa finalidad, de la percepción del pueblo sobre sus instituciones y sobre ciertos aspectos, extremo éste que configuraría una parte nada más de la dimensión de la ley en su ejecución. Desde luego que la práctica de evaluar a las instituciones, por medio de sondeos de opinión, ha arrojado interesantes resultados que conviene estudiar, sobre todo, en lo concerniente al examen del propio parlamento, cuyo resultado es altamente preocupante; sin embargo, no siempre la percepción ciudadana corresponde con la realidad, es más bien el reflejo de las informaciones de los medios de comunicación social o de los estados de ánimo ligados al estado emocional o socio económico de los pobladores; pero, cualquiera que sea la razón, la percepción del pueblo sobre sus instituciones, no obstante las limitaciones señaladas, constituye una visión digna de ser considerada sobre todo a la hora de elaborar la ley.

5. *Ausencia de criterios reales a la hora de preparar la ley.* Si en la etapa de preparación, en la sede legislativa centroamericana y dominicana no se toman en cuenta los criterios reales que sirvan de base para proyectar la futura aplicación de la ley, con mucho mayor razón los parlamentos de la región tampoco ejercen, como deberían, en la ulterior fase de implementación, un adecuado control que sirva de instrumento, en este caso, para realizar oportunamente los ajustes correctivos legislativos, necesarios para que en el nivel operativo, las normas se aplique en un alto porcentaje. En ese contexto, los estudios interdisciplinarios de sociólogos, juristas, economistas y politólogos, resultarían altamente provechosos para, sobre la base de un diagnóstico real, que refleje claramente la aplicación práctica de la ley, sirvan para realizar los proyectos de reformas. Incluso, podría pensarse que determinadas formas de regulación no resulten adecuadas y sea necesario otras normas que rijan la situación o actividad y eventualmente desregular determinados campos.

6. Por ejemplo, una ley de protección al consumidor que se haga sobre la base de fijación y control de precios para defender al consumidor, puede resultar contraria a las nuevas políticas y a los procesos de globalización y, en su lugar, se proponga la desregulación en la materia, se libere precios, pero se dicten reglas en lo relativo a la protección de competencia como instrumento de tutela de los consumidores.

7. Ese proceso, derivado del estudio de la realidad, está ausente en América Central y en República Dominicana; más bien se produce como resultado de sugerencias de organismos internacionales. Tampoco existe la fiscalización de la norma para evaluar su impacto económico y social, la capacidad del gobierno para ejecutarla y los instrumentos complementarios de carácter legislativo y presupuestario que requieran para su correcta aplicación. Si bien se tiene conciencia de que las leyes se dictan para ser respetadas y ejecutadas y han de responder a necesidades sociales, muchas veces no se aplican por falta de fondos o porque la institución a cargo de su ejecución no estaba preparada para su "implementación". Con frustración, se observa que el divorcio, muy marcado, entre el texto de esas leyes y la realidad obedece a la falta de recursos para su aplicación, a la existencia de una mentalidad burocrática y a la ausencia de metodologías ágiles que permitan resolver con prontitud los problemas. En diversos campos, las leyes únicamente se quedan como instrumentos

conceptuales o como buenas intenciones para resolver problemas, pero su aplicación es totalmente insuficiente. Esa situación contrasta con el hecho de que los pueblos reclaman hoy más que ayer que las leyes se cumplan; su desobediencia deteriora el sistema, cuya vigencia y legitimidad no tiene la fortaleza requerida para el proceso de transición democrática. No obstante lo anterior, cabe recordar que la ley no puede resolver todos los aspectos, pero constituye un cauce jurídico que puede facilitar o entorpecer su solución. De ahí que una elaboración de la ley que tome en cuenta todos esos aspectos se convierta en un útil instrumento de solución de problemas y no de complicación de ellos.

VI. ORGANIZACIÓN DESADAPTADA

1. *Concentración del trabajo parlamentario en los Plenos o Plenarios.* Los poderes legislativos en América Central, salvo Costa Rica, cuya complejidad es grande, son todavía parlamentos con una alta concentración en la preparación y toma de decisiones del pleno legislativo sin la fortaleza de otros órganos parlamentarios. Eso significa que el Plenario es el centro de la decisión y no se han dado los pasos firmes para descentralizar el proceso de preparación de la toma de decisiones. "El mundo fundamental de trabajo sigue siendo, el trabajo en sesión, y, concretamente, en sesión plenaria. Los procedimientos escritos son infrecuentes. Y la combinación entre el trabajo en sesión y el trabajo preparatorio de carácter documental no parece tener un significado importante" (Diagnóstico del Congreso de Guatemala, pág. 49). "El Desarrollo de las sesiones mantiene un aire retórico, ritual y solemne, cargado de escenografía, que aleja al espectador, obstaculiza la comprensión del trabajo que se está realizando, y difícilmente puede trasladar a la opinión pública la sensación de que, en el Parlamento, no sólo se debate al viejo estilo, sino que además se toman, con eficacia y agilidad, decisiones que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos." (Diagnóstico del Congreso de Guatemala, pág. 50).

2. *Trabajo legislativo excesivo en los plenos.* En Costa Rica, no obstante su lento trámite, el procedimiento ha alcanzado un alto nivel de desconcentración en la preparación de la decisión e incluso logró descentralizar la aprobación de leyes, mediante la creación de las Comisiones Legislativas Plenas, en general, en América Central existe una organización altamente centralizada en el Plenario o Pleno de sus parlamentos. En contraste con la lógica que sugiere que los órganos con muchos integrantes no permiten preparar la ley ni madurar, ni reflexionar con tranquilidad y en contradicción con la evolución de los parlamentos modernos, los plenos, conformados por la totalidad de los diputados, en América Central preparan y aprueban la decisión sobre proyectos de ley, sin delegar, la etapa de su elaboración, en las comisiones, como lo indica un mínimo de racionalidad. El plenario debe aprobar la decisión no prepararla y su discusión debe ser de carácter general y, salvo excepciones, discutir y modificar proyectos. Cabe aceptar que hacer los parlamentos complejos, en su organización, no es conveniente, en principio, pero también debe admitirse que, con el cúmulo de actos parlamentarios y de procedimientos distintos, la organización ha de tener un nivel de desarrollo mucho mayor, con comisiones debidamente apoyadas en criterios técnicos y con los espacios físicos y recursos necesarios para cumplir con sus delicadas tareas.

3. *La organización parlamentaria no armoniza con las transformaciones de la sociedad y del papel parlamentario.* Pretender lograr una respuesta oportuna, cualitativa y cuantitativamente idónea no resulta compatible con una organización cuya actividad de las comisiones es insuficiente e inoperante. Así ocurre en el caso guatemalteco, donde "...los principios nucleares de organización y

funcionamiento que guían la actividad del Congreso no están en armonía con las tendencias constitucionales modernas" (Diagnóstico del Congreso Nacional de Guatemala, pág. 45). Se mantiene la idea de un parlamento concebido como una asamblea de discusión y de discursos como existía en el siglo pasado. "El pleno sigue siendo, al modo antiguo, un órgano cuasiuniversal, el gran centro que resume la vida parlamentaria. Al mismo corresponde desde la interpretación del ordenamiento parlamentario y la resolución de las dudas que éste plantee, hasta el conocimiento de los nombramientos que realice la Junta Directiva en materia de personal, pasando por la fijación de los días y horas de sesión, o el conocimiento de todos los asuntos entrados a la cámara" (Diagnóstico del Congreso Nacional de Guatemala, pág. 46). El parlamento, en la actualidad, es más que eso: requiere los instrumentos y recursos para su funcionamiento administrativo, técnico y organizativo, acorde con realidades y sociedades complejas que tiene que regular.

4. *Períodos demasiado cortos parar el ejercicio de los cargos de dirección.* Los Presidentes de los poderes legislativos de algunos países, Panamá, Costa Rica y Guatemala (también en Nicaragua, pero práctica política posibilita la reelección consecutiva) son escogidos por un año, El Salvador, Honduras y República Dominica, por todo el período y Nicaragua por dos años. El plazo de un año del Presidente del parlamento es demasiado corto, lo que impide la consolidación de su liderazgo. La actividad parlamentaria es muy complicada y el plazo de un año es insuficiente para conocer adecuadamente sus tareas y convertirse en una verdadera figura nacional. Es mejor fortalecer el liderazgo parlamentario, que no otro surgido de actividades cuya estructura y organización no son democráticas, rechazan la discrepancia y el pluralismo, fortalecen la intolerancia.

5. *Falta de recursos y atribuciones a las comisiones dictaminadoras o permanentes.* Las comisiones dictaminadoras, en lugar de ser la sede natural y reposada, con el soporte técnico del asesoramiento, para que su producto sea un texto suficientemente estudiado, discutido y maduro, sólidamente concebido en su forma y en su contenido, en sus extremos técnicos y normativos, no cumplen adecuadamente sus tareas por falta de atribuciones jurídicas, de soporte técnico y una verdadera descentralización del proceso preparatorio legislativo[8]. En Guatemala, "el papel de las comisiones es borroso y residual dentro de la agenda semanal, sin aprovechamiento real del papel técnico que pueden jugar en el procedimiento legislativo, ni de su participación especializada en las tareas de control, de investigación o, simplemente, de estudio de materias de interés general"[9]. En algunos países, como por ejemplo, Guatemala, Nicaragua, el Salvador y República Dominicana no cuentan con las condiciones físicas para reunirse. Muchas de comisiones no sesionan y el trabajo de convertirse de verdaderos afluentes del Plenario, no lo desempañan a cabalidad. Los mismos edificios, antiguos y hermosos, sin embargo, no corresponden a parlamentos modernos. Procesos de revisión arquitectónica se están dando para su adecuación a esas transformaciones organizativas y funcionales de los parlamentos.

6. *Limitadas funciones de las Comisiones Especiales.* Ante la complejidad del parlamento como institución, se requiere la presencia en su seno de comisiones especiales que atiendan problemas

8 Para ilustrar esta realidad conviene revisar el Informe Final de Consultoría, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Area Técnica Legislativa para la Comisión Bicameral de Modernización de Reforma Institucional y Modernización Legislativa del Congreso Nacional de República Dominicana, donde menciona que "los Reglamentos internos de las Cámaras, en su esencia datan del año 1937, y responden a las políticas trazadas por el dictador Trujillo; son de corte presidencialista, lo que resulta inadecuado para el manejo del Congreso Nacional dominicana, que ha decidido lograr su independencia institucional como Poder del Estado e iniciar su proceso de modernización". Diciembre de 1997. Pág. 2.

9 Zamora, Rubén, La Asamblea de El Salvador, Fundación Friedrich Ebert, El Salvador, 1997, p. 42

específicos de los parlamentos. No trata de las comisiones que dictaminan sobre los proyectos: más bien su actividad se refiere a problemas organizativos, institucionales, protocolarios, etc. Dentro de ellas, cabe mencionar, las de modernización que ocupan un papel fundamental en el proceso y que requieren un apoyo especial en esta coyuntura, las que tienen que ver con los tribunales constitucionales, las de nombramientos, etc. Estas comisiones, como las dictaminadores, requieren mayor apoyo político y técnico para cumplir con sus cometidos.

VII. FRÁGIL SOPORTE ADMINISTRATIVO

1. *Organización administrativa incipiente.* Salvo el caso salvadoreño, donde existe una administración con gerencias de operaciones legislativas, otra financiera y una más para recursos humanos, en todos los países de América Central y República Dominica, la organización administrativa presenta un desarrollo institucional incipiente, sin un sistema, en algunos países con varios organigramas, y sin una conciencia de la necesidad de desarrollar la gestión administrativa parlamentaria ni claridad en la distribución de funciones entre sus órganos, en algunos parlamentos. Para la actividad administrativa de apoyo de los parlamentos, la organización no es racional, sin carrera administrativa, sin procesos adecuados de selección de personal y sin capacitación de los funcionarios.

2. En la Asamblea Legislativa de Panamá, "se adolece de sistemas modernos de gestión administrativa y financiera. Se carece también de planes y programas sostenibles de modernización y fortalecimiento institucional, así como para la capacitación de los funcionarios" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág.4). Por su parte, en Guatemala "los instrumentos de apoyo y asistencia a los trabajos parlamentarios son escasos, no están suficientemente organizados y no se corresponden con las necesidades que la Cámara tiene planteadas tanto para el presente, como de cara al futuro de la institución" (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala., pág. 45). Por su parte, "el área de administración en el Senado y la Cámara de Diputados de República Dominicana no opera como un medio efectivo de apoyo a la importante función legislativa. Las rutinas y los resultados de su trabajo actual en muy poco contribuyen a satisfacer las necesidades y demandas que le plantea la sociedad dominicana. Esto es consecuencia de un atraso considerable en cuanto a: la concepción teórica y filosófica de enfrentar la administración, la superada materia reglamentaria, la inoperancia estructural y organizativa, la insuficiente capacidad gerencial, la ausencia de técnicas modernas de gestión y la falta de instrumentos y tecnología de punta para ejecutar el trabajo de manera eficiente y oportuna". Igualmente, "El diseño estructural y operativo está orientado por la teoría clásica de la administración, que tiene su base en la departamentalización por funciones y en la excesiva división del trabajo por tareas operativas, sin obedecer a un concepto de sistema y de integración institucional, lo cual impide la organización por procesos. Esto promueve el funcionamiento de oficinas como especie de islas, lo que resulta en una limitante para el logro de eficiencia y de calidad en los servicios de apoyo a la función legislativa"[10].

3. Siempre en el caso dominicano, el Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, menciona que "Hay una carencia

10 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

muy manifiesta de instrumentos básicos para conseguir efectividad en la práctica administrativa y sobre todo para medir el desempeño y evaluar la eficiencia en los servicios tales como: manuales de organización, manuales de procedimiento, instructivos, diagramas de flujo de procesos, políticas y directrices claras que orienten el trabajo".

4. Además, "Existe duplicación de tareas y esfuerzos en la ejecución de las funciones de carácter general, lo que se agrava aun más con la falta de normas uniformes para atender servicios similares en cada Cámara. Si bien este comentario es de aplicación para todos los servicios, la situación es más manifiesta en aquellos de carácter general, tales como: información, seguridad, aseo, limpieza, mantenimiento, transportes, reproducción, correspondencia y mensajería. Las actividades de planificación y presupuestación por programas no están desarrolladas, lo que se convierte en una limitante para un sistema de toma de decisiones y de control efectivo. El presupuesto es un simple balance de ingresos y egresos y no un presupuesto por programas, basándose su elaboración en datos históricos y sin disponerse de una jerarquización y priorización de las necesidades. Por último, es necesario indicar que la administración tanto en el Senado, como en la Cámara de Diputados no está organizada adecuadamente para enfrentar las nuevas tareas y obligaciones que le genera la ley que reforzó la autonomía en la materia presupuestaria y financiera del Poder Legislativo, resultando urgente la elaboración de manuales de organización y de procedimientos que garanticen la eficiencia y los controles de los procesos y comportamientos del personal"[11].

5. *Inadecuado procedimiento de selección del personal.* Es interesante advertir que algunas constituciones prevén con algún grado de precisión el régimen de personal administrativo y técnico del parlamento, en otros casos no existe estabilidad para el funcionario parlamentario. Algunos funcionarios son escogidos por oposición, otros sin oposición[12]. Sin embargo, los funcionarios escogidos por oposición, lejos de realizar un concurso, los escoge la Junta Directiva mediante dos terceras partes, en el caso de Guatemala, donde ésta es escogida por el partido mayoritario. Estos funcionarios que deberían ser "neutrales" políticamente, terminan comprometidos con los grupos políticos. El asesor de la comisión, no lo escoge la Comisión, sino su Presidente. La participación del Presidente del parlamento y de los partidos en República Dominicana es excesiva un tema difícil de con criterios técnicos.

6. En el Congreso dominicano, es posible afirmar que "el área de administración de personal tiene serias debilidades en cuanto a conceptualización, organización y aplicación de técnicas modernas,

11 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

12 El Informe de Asesoría para la Comisión Bicameral de Desarrollo Institucional y Modernización, correspondiente al período junio 15 a julio 15 de 1997, elaborado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo República Dominicana es evidente al analizar la situación de los recursos humanos: "El análisis de los recursos humanos, no puede desconocer condicionantes como: a) Precariedad de los mecanismos de reclutamiento y selección de personal. Tal condicionante se sobredimensiona cuando la naturaleza del puesto deja planteadas exigencias no sólo en el orden cognocitivo, sino en el de las actitudes y los valores. b) La carencia de políticas claras que permitan definir el papel que ocupan y las funciones que están llamadas a desempeñar en el Congreso, instancias como por ejemplo la Bibliioteca, conducen irremediablemente a la concentración de personal sin un claro perfil de desempeño técnico o profesional. c) Como consecuencia de lo anterior, la autoestima del personal es sumamente baja, pues la precariedad de recursos de que disponen para el desempeño de sus funciones parece confirmar su escasa contribución al logro de los objetivos del Congreso Nacional. d) Como rasgo común al personal que interviene en el proceso legislativo resulta oportuno señalar que, en términos generales, domina los procedimienrtos, normas y técnicas requeridas para el desempeño de sus puestos. No obstante, la falta de una red ha propiciado la duplicidad de procesos y rutinas en detrimento de la eficiencia del sistema, y en detrimento de una clara visión de la valiosa contribución de cada uno de los miemtbors del personal a la existencia y calidad del sistema de intormación". Pág. 4.

que permitan el desarrollo de los recursos humanos. Además, no se cuenta con una estrategia para mejorar el clima organizacional y lograr el equilibrio entre la organización formal y la informal, y se requiere definir políticas y normas que orienten los nombramientos en los puestos de naturaleza política y de confianza"[13].

7. *Inestabilidad del personal.* En general, el funcionario no cuenta con estabilidad y a pesar de aparecer como parlamento independiente, no existe una administración objetiva e independiente, ajena a los movimientos políticos de la Cámara, sino extraordinariamente condicionada por aquéllos, dependencia frente a las juntas directivas. Por ejemplo, en la Asamblea Nacional de Nicaragua "La falta de una carrera legislativa profesional reduce la posibilidad de un modelo organizativo bien definido, divorcio de lo dicho por las normas y la realidad, asunción de facto de funciones, formalmente atribuidas a otras. La división de las unidades es puramente horizontal, sin estar asegurada, desde la perspectiva puramente organizativa, la actuación coordinada del conjunto de la administración, ni mediante criterios jerárquicos, ni principios funcionales de organización" (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág.).

8. *La asesoría técnica no es uniforme.* La asesoría presenta diferencias entre los países. En ellos es insuficiente y con una marcada tendencia a favorecer la parte jurídica. Además, no todos los órganos cuentan con el instrumental técnico y político de apoyo, necesario para cumplir su trabajo. Ejemplos de esta realidad son la Asamblea Legislativa de Panamá y el Congreso Nacional de República Dominicana. En Panamá "...ha predominado la asesoría legal respecto de otras profesiones y especialidades ligadas a las temáticas de las 21 comisiones permanentes. Además, parece injustificada y costosa la asignación permanente de asesoría a comisiones con distintas cargas de trabajo. No existe un sistema establecido para la contratación flexible y oportuna de asesoría externa específica y para el desarrollo de actividades extraprogramáticas destinadas a la búsqueda y programación de consensos para el cumplimiento de la agenda legislativa. Por otro lado, el sistema para cumplir con la función de seguimiento y control de la ejecución del presupuesto nacional es inadecuado" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág. 3). Igualmente, en República Dominicana "las nóminas de ambas cámaras muestran un gran número de asesores, destinados a los Presidentes, a los hemiciclos y a los bloques partidistas, estos se encuentran dispersos y no tienen ningún control, ni obligación de reportar su trabajo a las autoridades congresionales. Son excepcionales los proyectos de ley que tienen la opinión de los expertos y muy escasa la participación de los asesores en el proceso de formación de la ley. Esta no participación de los asesores se refleja en una baja calidad de la producción legislativa, además, no se realizan las investigaciones requeridas por los diferentes proyectos de ley y otros actos legislativos que conoce el Congreso, y muchos proyectos son formulados y sometidos de manera apresurada"[14]. En Nicaragua, "los ayudantes de comités carecen de los conocimientos técnicos necesarios para analizar los proyectos de ley y llevar a cabo investigación legislativa y legal en profundidad (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág. ii). Igual situación se precisa en el Congreso de Honduras que "tiene serias limitaciones de naturaleza técnica para la preparación, revisión y/o aprobación de leyes prioritarias. Esto se debe en gran parte a la alta

13 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

14 Informe Final de Consultoría, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Area Técnica Legislativa para la Comisión Bicameral de Modernización de Reforma Institucional y Modernización Legislativa del Congreso Nacional de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. Diciembre de 1997. Pág. 3.

de asesoría interna especializada y de recursos presupuestarios para obtener asesoramiento externo. En esencia, la labor legislativa se ha limitado prácticamente a evaluar y tramitar iniciativas del Ejecutivo"[15].

9. Por su parte, en Guatemala, "no está definido el modo concreto en que debe prestarse el asesoramiento técnico a los parlamentarios. Ya se ha visto que la Cámara cuenta con muy pocos asesores que carecen, además, y por regla general, de estabilidad y dedicación plena a la institución...No se encuentra determinado cuando deben elaborar informes ni con qué concreta estructura (antecedentes, incidencia en el ordenamiento vigente, propuestas de técnica legislativa...). Por el contrario los asesores de la Secretaría Legislativa no han recibido criterios estables y predeterminados para desarrollar todos los cometidos que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo les asigna...Y, en cuanto a los asesores de comisiones, se limitan a asistir fundamentalmente al presidente de la Comisión en lo que éste les demande y aquellos estén en condiciones de aportar, dada su dedicación, pero no se configuran como asesores institucionales de toda la Comisión" (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 59 y 60). Por otra parte, existen grandes deficiencias en materia de investigación legislativa, como puede constatarse a partir de la realidad de la Asamblea Nacional de Nicaragua: "El tipo de investigación técnico legislativa no se lleva a cabo en la Asamblea Nacional Nicaragüense. La única investigación que se hace es de tipo legal y en la mayor parte de los casos se limita a los antecedentes jurídicos del tema; sin embargo la investigación jurídica debe ser un complemento del tipo de investigación técnica que los diputados dicen necesitar" (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág. 10).

10. *Falta de sistemas que den certeza de los procesos.* No existen sistemas con garantía y certeza de que las deliberaciones y decisiones parlamentarias queden reflejadas en actas y expresen fielmente lo acontecido en esos procesos. "Para liberar a los Presidentes de las labores de dirección y supervisión de tareas operativas se requiere organizar técnicamente y poner a funcionar Direcciones Administrativas y Financieras, así como auditorías externas en cada Cámara"[16].

11. Se advierten importantes esfuerzos para modernizar e informatizar esas discusiones y procesos. Tampoco existe fácil acceso a documentos y archivos que permitan el conocimiento rápido de toda la información. En algunos países, la informatización de los sistemas comienza a dar resultados satisfactorios para el acceso al conocimiento de la legislación y a los documentos parlamentarios; pero el parlamento se mantiene, en gran medida, y en todos los países, como una institución de discursos y no de documentos, sin utilizar y aprovechar adecuadamente la rica información y las comunicaciones entre los países, con intercambios de experiencias recíprocas. La informática ofrece la posibilidad de intercambiar datos, transmitir experiencias, discutir soluciones y abrir un espacio de posibilidades que permita al parlamento como institución, a sus legisladores y a sus funcionarios, asesores y técnicos, enriquecerse permanentemente en estas tareas fundamentales para democracia y el desarrollo.

15 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Diagnóstico del Poder Legislativo en Honduras". Elaborado por José Manuel García Margallo e Ignacio Méndez Vigo. Septiembre de 1996. Pág. 51.

16 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

12. *Carencia del registro general de proyectos.* No existe un sistema con un procedimiento unitario de entrada para iniciativas legislativas y documentos. La tramitación y salida de los diferentes documentos pueden proceder de diferentes fuentes, ser registrados en distintas unidades y tramitados conforme a criterios, muchas veces, no preestablecidos, careciéndose de una gestión unitaria de las iniciativas. En Guatemala, por ejemplo "faltan los procedimientos de gestión y procedimiento de todos y cada uno de los expedientes hasta que las iniciativas llegan a término. Ello produce, inevitablemente, inseguridad, favorece los errores y puede generar, incluso, desconfianza, al no resultar del todo transparente el modo de gestión de las diferentes iniciativas. Faltando un registro unitario de toda la actividad parlamentaria "viva", no tramitada totalmente, y un criterio definido y estable de circulación de los documentos, no extraña que no exista tampoco un concepto global y universal de archivo para toda la actividad de la Cámara" (Diagnóstico del Congreso de la República de Guatemala, pág. 58). Este extremo tiene relación con los aspectos informáticos a los cuales se hace referencia de inmediato.

13. *Desconocimiento de la legislación vigente.* La ausencia de sistemas eficientes y actualizados de legislación vigente, fáciles de accesar y veraces en su contenido es uno de los aspectos de mayor preocupación en al nivel de cada poder legislativo y también desde al perspectiva regional. Una muestra evidente de esta deficiencia es la Asamblea Legislativa de Panamá. En este Congreso, "La constante modificación de la leyes da lugar a múltiples interpretaciones, dentro y fuera de el Asamblea. Ante la comunidad nacional esa circunstancia resta calidad al esfuerzo legislativo, socavando una de las bases fundamentales del Estado de Derecho. Aún para las leyes recién promulgadas que tienen más accesible la historia legislativa, con todo el debate que da fundamento a la redacción definitiva de la ley, se ha hecho inevitable el surgimiento de distintas interpretaciones sobre la legislación vigente" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá, pág.3)

14. *Insuficiencia en la calidad de los servicios de los departamentos de apoyo a la labor parlamentaria.* Los servicios documentales y bibliotecarios en los poderes legislativos de la región son especialmente deficientes. En el caso de la biblioteca del Congreso de la República Dominicana es necesario mencionar a los efectos de este estudio, que "el abandono de la planta física no sólo atenta seriamente contra la adecuada preservación del acervo documental, sino que la convierte en un espacio lúgubre...la iluminación es precaria e inexistente. Las áreas y equipos para almacenamiento no cumplen con las especificaciones mínimas de seguridad para el acervo o funcionalidad de los servicios. Los documentos de la hemeroteca así como parte de las publicaciones oficiales, han sido indolentemente dejados a merced de todos los factores ambientales capaces de producir la destructiva reacción química, que palpamos como deterioro irreversible...La carencia de políticas de servicio en la Biblioteca y el Archivo, desdibujan una comunidad de usuarios interna o externa. En general el usuario que busca resolver un problema concreto, se auxilia de su sentido práctico y recurre al lugar donde está disponible el documento. Es decir, la función de servicio está asociada a la disponibilidad del documento, siendo inexistente la función de una instancia llamada a proveer servicios de acceso y disponibilidad, sin importar si el documento está dentro o fuera del espacio físico del congreso nacional"[17]. Esta descripción puede servir para visualizar la realidad de prácticamente todas las bibliotecas y centros de documentación de los poderes legislativos de la región. Así es en el caso de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá. En menor grado, a partir de los avances del programa

17 Informe de Asesoría para la Comisión Bicameral de Desarrollo Institucional y Modernización", correspondiente al período junio 15 a julio 15 de 1997, elaborado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo República Dominicana. Pág. 8.

de modernización, en el Congreso de Guatemala. Una excepción importante es la Biblioteca Monseñor Sanabria de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que constituye un especializado centro de documentación e información legislativa, con personal muy calificado, sistemas y servicios eficientes y una alta capacidad de respuesta.

15. *Ausencia de programas de capacitación permanente.* Uno de los programas más importantes ha sido el de la capacitación para mejorar los parlamentos administrativa y técnicamente, el cual se da en niveles que desarrollen desde las destrezas para funcionarios administrativas, hasta la formación de los técnicos y de aquellos asesores. Sin embargo, no existe una capacitación permanente y sistemática que involucre niveles, sectores e incluso una capacitación superior, como cursos de postgrado, que permita a los técnicos especializarse en asuntos parlamentarios[18]. "En el personal de apoyo que labora en el Congreso Nacional de República Dominicana...existen bajos niveles de capacitación y entrenamiento, y los legisladores, como es natural, vienen de disímiles estratos sociales, económicos y educativos, y no siempre las profesiones y oficios a las que se dedican en su vida ordinaria tienen relación con el quehacer legislativo. Esta situación no ha sido encarada por el Congreso, como institución, y hasta hoy, no existen programas de formación continua y mejoramiento profesional para legisladores, funcionarios y empleados que trabajan con los proceso de formación de la ley"[19].

16. *Falta formación interdisciplinaria.* Ha faltado una formación interdisciplinaria, que integre el conjunto de saberes: lo político, lo sociológico, lo jurídico, lo administrativo, lo económico y la comunicación social. No se dan esos esfuerzos integradores que respondan a diagnósticos de capacitación en esos parlamentos, no obstante los esfuerzos que se hacen en casi todos los países. La formación presupuestaria, clave para la aprobación del presupuesto como para el control, comienza a impartirse en los países, gracias a la ayuda de organismos no gubernamentales; los recursos humanos y la utilización de la informática dentro del proceso legislativo para producir y accesar a la información parlamentaria, tampoco han tenido una capacitación permanente.

17. La formación del derecho parlamentario y de la especialidad en asuntos parlamentarios, aparece en una etapa incipiente, con pocos cursos en las universidades de América Central y de República Dominicana. No se puede hablar de una doctrina, una jurisprudencia del derecho parlamentario de la Región. En Guatemala y El Salvador se han dado algunos cursos en ese campo. En Costa Rica durante 10 años se ha impartido el curso de postgrado en Derecho Parlamentario, en la Universidad de Costa Rica, además de que, con la ayuda del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL), se organizó con carácter interdisciplinario la Maestría en Asuntos Parlamentarios y la Sala Constitucional ha establecido criterios jurisprudenciales sobre el Derecho Parlamentario. En esa maestría en asuntos parlamentarios, impartida en la Universidad de Costa Rica, participan dos periodistas como alumnos, al lado de asesores y funcionarios de la Asamblea Legislativa. Puede ser el comienzo de una mejor comunicación entre los diputados y el parlamento con la sociedad civil y, concretamente con los periodistas.

---

18 El citado informe de CAPEL a la Comisión Bicameral de Reforma Institucional y Modernización del Congreso de República Dominicana, advierte en su página 160 "que "La capacitación como función y proceso no está desarrollada, lo cual se traduce en una limitante para el crecimiento humano e institucional".

19 Informe Final de Consultoria, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Area Técnica Legislativa para la Comisión Bicameral de Modernización de Reforma Institucional y Modernización Legislativa del Congreso Nacional de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. Diciembre de 1997. Pág. 3.

18. *Ausencia de redes informáticas*. En el campo de las tecnologías de la información aplicadas a la gestión parlamentaria, en Guatemala no existe una red informática propiamente dicha, aunque se utiliza algún programa de trabajo; no se dispone tampoco de una base de datos ni parlamentaria ni de gestión (solo hay software específico en temas fiscales y presupuestarios, adquirido en el mercado), el ordenador central se adquirió sin haberse determinado con precisión las necesidades a cuya cobertura iba a ser destinado. El parque informático es muy precario, cubriendo solo Presidencia, despachos de algunos miembros de la Secretaría Directiva, Bancadas (grupos y Comisiones). Esta situación no difiere, de la del resto de América Central y de República Dominicana. En el caso del Congreso Nacional de República Dominicana es claro que "La ausencia de tecnología moderna en los ámbitos de la automatización, comunicaciones e información es una debilidad para institucionalizar sistemas de toma de decisiones presupuestarios y de control gerencial efectivos"[20]. En el mismo sentido, el Informe de Asesoría sobre el Componente de Sistemas de Información y Documentación para la Función Legislativa, elaborado por el instituto Tecnológico de Santo Domingo para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional y Modernización, indica que "...es preciso señalar que la falta de una red impide que el acceso con fines de recuperación de información actúe como una de las vías para evacuar no sólo la calidad del dato mismo, sino la factibilidad de su recuperación por parte de un usuario que no está llamada a conocer la estructura del sistema de información o de sus herramientas de recuperación"[21]. En el Congreso de la República de Honduras "La gestión legislativa se debilita aún más por la ausencia de un sistema de información adecuado que permita a los legisladores acceder rápidamente a todos los elementos necesarios para desempeñar sus tareas. Esto genera, por ejemplo, postergaciones innecesarias en la aprobación de leyes porque los antecedentes sobre la legislación a ser afectada son difíciles de obtener. Tampoco existen sistemas de seguimiento diario del trámite de formación de las leyes" (Diagnóstico del Poder Legislativo en Honduras, pág. 51).

19. En Nicaragua, el "sistema de gestión de datos no dispone de un plan general, y carece de dirección y de directores con experiencia. Por otra parte tampoco tienen instalados programas (*software*) para seguir el desarrollo de los proyectos de ley y tener acceso a los estatutos existentes, lo que es sumamente necesario para la Asamblea, ya que ambas funciones no suelen realizarse manualmente. Como resultado, los usuarios se sienten frustrados y ha perdido confianza en la red de información recientemente instalada" (Diagnóstico de la Asamblea Nacional de Nicaragua, pág. iii). Y, finalmente, en la Asamblea Legislativa de Panamá "existe obsolescencia e inseguridad de la plataforma computacional en microcomputadores y comunicaciones por redes informáticas, con una demanda que la plataforma de redes ya no satisface. Un número muy reducido de PC necesitan reposición por otros más avanzados, y el factor crítico es más bien la opción de usar software profesional de manejo de bases de datos corporativas para atender las demandas ya detectadas, además de adoptar la arquitectura cliente-servidor y el sistema operativo de arquitectura abierta" (Diagnóstico de la Asamblea Legislativa de Panamá).

20. Un avance muy importante muestra el caso costarricense que comenzó mucho antes y donde existe un proceso avanzado que está en vías de mejoramiento. Originalmente, en ese país, con el programa

20 "Análisis de la Estructura Organizacional y Administrativa del Congreso Nacional de República Dominicana". Informe de Consultoría para la Comisión Bicameral de Reforma Institucional Modernización, elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). Octubre de 1997. Pág. 159.

21 Informe de Asesoría" para la Comisión Bicameral de Desarrollo Institucional y Modernización, correspondiente al período junio 15 a julio 15 de 1997. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo República Dominicana, julio de 1997. Pág. 2.

SIL (Sistema de Información Legislativo) se logró sustituir las máquinas de escribir por computadoras, todas dentro de una red que permite al diputado y a los distintos funcionarios, tener acceso a la información requerida para el cumplimiento de sus tareas: proyectos de ley e trámite, legislación vigente, archivo documental, actas de las sesiones del pleno y de comisiones, entre otros.

VIII. PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA

1. *Las comisiones de modernización: respuesta actual.* Podemos precisar que a partir de los años 1990 y 1991 los poderes legislativos centroamericanos y República Dominicana iniciaron un proceso sostenido de modernización, que se manifestó inicialmente con la elaboración de diagnósticos de necesidades y la creación de Comisiones Legislativas de Modernización, integradas por congresistas de diversas fracciones parlamentarias y cuya misión es lograr que la actividad del Congreso sea cada vez más eficiente y eficaz; que responda oportunamente a las demandas de los ciudadanos y que la labor de los congresistas se realice con mayores conocimientos técnicos.

2. De esta manera, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana fueron conformando estos órganos que evidencian la preocupación institucional por el mejoramiento legislativo. Con diferentes niveles de adelanto y apoyo presupuestario, en la agenda actual de todos estos parlamentos figura como uno de los temas principales la modernización legislativa.

3. *Características de las Comisiones de Modernización.* Las Comisiones de modernización o de apoyo técnico -como se le denomina en Guatemala y El Salvador-, cumplen un papel importante, así como los organismos de apoyo que en cada país dedican esfuerzos y programas para apoyar la labor de cada parlamento. En Costa Rica, el proceso de modernización se centró en una comisión permanente especial, creada por ley[22], que promovió el proceso de transformación de su Asamblea Legislativa con una perspectiva de largo plazo, sostenible, multipartidista y con un liderazgo político, a partir de 1991. El proceso se había iniciado desde 1970, con la creación del Departamento de Servicios Técnicos. Colaboró con ese proceso, el Center for Democracy y dentro del convenio el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL)[23].

4. *Necesidad de actualizar el concepto de modernización legislativa.* El concepto y ámbito de la modernización legislativa también ha evolucionado. Invertir grandes cantidades de dinero en la simple mejora instrumental de unos poderes legislativos que sigan siendo escasamente representativos, altamente subordinados a un Poder Ejecutivo, incapaces de garantizar la seguridad jurídica y de promover y cobijar los grandes debates nacionales, equivale a realizar un trabajo insuficiente y lejano de llegar a contribuir con la mejora de las importantes funciones de los legisladores y del Parlamento como Institución.

22 La Comisión de Modernización Legislativa fue creada por el Plenario Legislativo en abril de 1991 e integrada por diputados, funcionarios legislativos permanentes y asesores de confianza de los diputados.

23 El Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) fue creado mediante una convenio entre la Asamblea Legislativa de Costa Rica, The Center for Democracy y la Universidad de Costa Rica, con el fin de darle sostenibilidad y continuidad al programa de modernización legislativa.

5. Las primeras experiencias indican que las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo se justifican por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional. Por eso, cualquier estrategia para la modernización de los poderes legislativos necesariamente debe considerar las áreas institucionales y organizativas.

6. Así, se demuestra en los poderes legislativos que han dirigido diagnósticos de necesidades de asistencia técnica. Por ejemplo, el Plan Maestro de Modernización de la Asamblea Legislativa de Costa Rica de 1989, señaló como sus principales metas la modernización organizativa e institucional del Congreso, acompañada de la capacitación de sus funcionarios. Este proyecto se mantuvo por casi cinco años y los avances fueron importantes y han jugado un papel preponderante en la labor de los congresistas, pero la tarea está todavía inconclusa y la agenda del desarrollo legislativo en Costa Rica es extensa.

7. *El proyecto de modernización legislativa de Guatemala.* El proyecto de fortalecimiento legislativo del Congreso Nacional de Guatemala, que inició en 1990, colocó la prioridad en la creación de un Manual de Procedimientos Legislativos. Suspendidos los trabajos por varios años, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Institucional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la Organización de Estados Americanos)UPD/OEA) y el respaldo de las autoridades del Congreso, el nuevo proyecto que ejecuta por una parte la Universidad de Texas en Austin (UT) y por otra, la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, posee nortes claros, un personal calificado para avanzar y los resultados del trabajo en el primer año son sorprendentes.

8. *El plan de modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador.* El Comité Técnico de Modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador, hoy convertido en Comisión de Modernización, precisó sus actividades a partir de 1995, sin ayuda externa, en la modernización administrativa que les permitió consolidar tres gerencias: la operaciones legislativas, la administrativa financiera y la de recursos humanos. Sus metas hoy son más amplias y aspiran a fortalecer, con el apoyo del BID, la Unión Europea, la UPD/OEA y AID, los procedimientos, la infraestructura, la biblioteca, el archivo, los sistemas de asesoría y los sistemas de información, entre otros.

9. *El fortalecimiento del Congreso de Honduras.* El Congreso Nacional de Honduras, con el apoyo de USAID, estableció en 1992 su prioridad en la compra de equipo informático y hoy poseen un recurso tecnológico de gran valor que con seguridad permitirá el soporte de nuevas prioridades de modernización. Los perfiles de los proyectos del BID el PNUD y la UPD/OEA advierten un programa comprensivo y ambicioso.

10. *La experiencia de modernización de la Asamblea Nacional de Nicaragua.* La Asamblea Nacional de Nicaragua, también con el apoyo de USAID y la cooperación del Center for Democracy en la ejecución, se preocupó por la compra de equipo y la instalación de un Sistema de Información Legislativa. El proyecto, que inició en 1994, se retomó en 1998 con fuerza gracias a la cooperación de USAID, por medio de un programa que ejecuta la State University of New York. Por su parte el BID viene impulsando desde 1997 procesos de contratación de expertos que brindan asistencia técnica legislativa, especialmente en la elaboración de proyectos de ley y el fortalecimiento de la asesoría.

11. *La modernización de la Asamblea de Panamá.* Igualmente, la Asamblea Legislativa de Panamá ya inició las contrataciones de organizaciones o empresas que le brinden asistencia técnica legislativa con el financiamiento del BID.

12. *El proyecto de modernización del Congreso Dominicano*. Por su parte el Congreso Nacional de República Dominicana realizó un diagnóstico de su organización y funcionamiento en el año 1992 pero debido a limitaciones presupuestarias las recomendaciones no pudieron ser atendidas de inmediato. En 1997, con el apoyo de instituciones como el IIDH/CAPEL, expertos nacionales e internacionales y el financiamiento del BID se retomaron los trabajos, actualizando el diagnóstico y diseñando un detallado plan de actividades para los siguientes años.

13. *La modernización del Parlamento Centroamericano y el Rol del FOPREL*. El Parlamento Centroamericano, desde su creación en 1991 se ha preocupado por consolidar alianzas estratégicas con el Parlamento Europeo, la Organización de Estados Americanos y ahora con las Naciones Unidas que contribuyan al logro de las ambiciosas metas que lo vieron nacer. Finalmente, el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) ha aprobado reiteradamente, resoluciones para apoyar instancias de asistencia técnica legislativa, en el nivel regional, especialmente a partir de la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos (ICEL) y gracias a la colaboración de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

14. Este escenario es muy alentador. Pero justifica hoy más que nunca articulación de los esfuerzos, el fortalecimiento de la cooperación horizontal y la visión global que permita aprovechar las ventajas comparativas y fortalezas de algunos Congresos en beneficio de otros.

DIAGNÓSTICO Y PROCESO DE MODERNIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

CONCLUSIONES GENERALES

I. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

→ En algunos países, la *integración de los órganos es desproporcionada*, con respecto al número de diputados de cada partido que integran el parlamento.

→ *Excesiva concentración en el Pleno o Plenario* en detrimento del trabajo de las comisiones. No existe un verdadero proceso de descentralización de la actividad legislativa y el Pleno, no obstante la cantidad de sus integrantes, participa en tareas de preparación de la decisión y debe atender un cúmulo de asuntos, muchos de ellos administrativos. Por eso, en muchos parlamentos se ha dicho que constituye un "cuello de botella". Las Comisiones son instancias fundamentales en la formación de la decisión política del cuerpo parlamentario, pero al mismo tiempo es preciso advertir que pueden convertirse en ámbitos privilegiados para el análisis técnico de las iniciativas legislativas.

→ En algunos países, el *plazo corto para ejercer la titularidad de algunos puestos de dirección* (Presidencia, Vicepresidencia, Secretarías y Presidencias de Comisiones) del Poder Legislativo impide el desarrollo de un liderazgo parlamentario. Esto hace muy complicado acometer proyectos de cierto alcance y daña seriamente la continuidad y estabilidad de la institución, tanto más cuando el cambio viene acompañado, a su vez, de la sustitución del personal de asistencia y asesoramiento, lo que obliga a reiniciar una y otra vez los prodedimientos, sin conciencia histórica, ni utilización práctica, de

los avances y proyectos desarrollados en el período inmediatamente anterior. Esto es especialmente preocupante en los poderes legislativos de Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Guatemala.

→ Las *comisiones de modernización no cuentan con una organización uniforme* y con procedimientos de discusión y de trabajo regulados, aunque su integración tiende a ser equilibrada y han cumplido un importante papel de impulsar procesos de modernización parlamentaria. También estas comisiones, con excepción del caso dominicano, carecen del apoyo técnico y ejecutivo necesario para su correcto funcionamiento.

→ Es *necesario avanzar de la hegemonía del sujeto al trabajo con énfasis en los grupos parlamentarios*. Se trata de buscar un nuevo equilibrio entre el individuo y el grupo, dotando a éstos últimos de una mayor presencia en los debates y procedimientos, con ciertas facultades para canalizar las diferentes iniciativas individuales; para agilizar, con la previsión de turnos de grupo en algunos procedimientos, el desarrollo de debates; o para constituirse, hacia adentro, en foros de discusión interna y búsqueda de posiciones homogéneas; y, hacia afuera, en canales de relación con los sectores sociales afectados por las tareas del parlamento.

II. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA NORMATIVA PARLAMENTARIA

→ Existe *ambigüedad de los reglamentos y falta de armonía con las Constituciones Políticas*.

→ Los *aspectos organizativos aparecen confundidos con aspectos procedimentales*. No existen en los reglamentos principios propios del derecho parlamentario que permitan un desarrollo de instituciones claves como: la publicidad, el derecho de las minorías, la integración proporcional en los órganos parlamentarios, entre otros.

→ *La normativa sobre la organización y el procedimiento de las comisiones de investigación*, previstas en las constituciones políticas, no regula claramente, en los respectivos reglamentos o leyes orgánicas, entre otros aspectos, la instalación del órgano, las reglas de funcionamiento, el acceso a documentos, la declaración de confidencialidad para ciertos casos, la comparecencia de particulares y de funcionarios públicos a esos órganos, las garantías para la declaración de particulares en la comisión, el informe final de ésta y su votación en el Pleno. Los derechos fundamentales de los particulares frente a esas comisiones afectados por las investigaciones no aparecen claramente previstos en los ordenamientos. Las comisiones carecen de los recursos técnicos y tienen que recurrir a préstamos de otros organismos para realizar la investigación o utilizar los que le remite la institución investigada. Existe en este campo una clara desventaja del parlamento frente al Poder Ejecutivo.

→ No *se dispone de normativa respecto a la conducta ética* y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, a fin de asegurar la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas. Esto obligaría a los diputados a ejercer su cargo con la dignidad y decoro propia de su alta investidura.

→ *En lo sustantivo, carecen los reglamentos de una sección de prohibiciones de los diputados y con sanciones claras* cuando, por ejemplo invoquen su cargo de diputado para la realización de sus gestiones personales y privadas; acepten regalos, propinas, favores, donaciones, recompensas u otros

beneficios de cualquier tipo, en el caso de que su aceptación comprometa o condicione sus decisiones; hagan uso de su equipo de oficina o de otros bienes públicos para asuntos personales o usen el título oficial, los distintivos o tarjetas de identificación o la papelería de su oficina para asuntos personales o a los funcionarios subalternos para beneficio propio, familiares o amigos; o, finalmente, legislen en beneficio propio. Tampoco se establecen deberes como comportarse ejemplarmente en su actividad pública y privada, en forma tal que su conducta pueda aceptar la fiscalización de los ciudadanos. No se establecen prohibiciones cuando discriminen en el ejercicio de su función por razones de raza, género o religión.

III. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

→ Salvo el caso de El Salvador, que es también objeto de crítica por ausencia de normativa, *los procedimientos son poco ágiles*, con exceso en el uso de la palabra y sin plazos para el conocimiento y aprobación de los asuntos y sin criterios para priorizar los proyectos.

→ La existencia de *procedimientos inadecuados impide el desarrollo de principios fundamentales*, como el respeto a las minorías, el pluralismo, la representación proporcional, sin descuidar aspectos esenciales como la eficiencia y la oportunidad para dictar las leyes que requiere el país. Un buen procedimiento, con espacio para facilitar los acuerdos políticos no aparece regulado, en casi todos los países que abarque el trámite de las comisiones, el debate organizado y el orden del día con prioridades políticas

→ En el debate y en las discusiones *falta racionalidad en el uso exagerado de la palabra* de los diputados. En ese extremo, el parlamento Salvadoreño muestra una mayor eficiencia. El procedimiento parlamentario está concebido para el diputado, individualmente concebido, y no para los grupos políticos, no obstante el desarrollo de éstos. Con la excepción del presupuesto, no existen plazos para conocer los asuntos. En este sentido, no corresponde la actividad parlamentaria con la urgencia que la comunidad reclama para la aprobación de determinadas leyes.

→ *El criterio de proporcionalidad a la hora de priorizar el conocimiento de los asuntos entre los grupos mayoritarios y los grupos minoritarios, no se garantiza*, lo que afecta el pluralismo político y al respeto de todos los sectores representados. En pocas oportunidades, el orden del día se determina por consenso y por proporcionalidad, según el número de diputados. Si se corrige esta situación se haría más viable un resultado positivo de los proyectos, al favorecerse el diálogo desde que se prepara el orden del día. No todos los grupos o bancadas tienen la posibilidad de que sus proyectos sean conocidos en el Plenario, lo que no implica, desde luego, que sean aprobados.

→ En general, existe una *falta de manuales de procedimientos legislativos*.

→ *El control de la ejecución de leyes, un aspecto de gran relieve en los parlamentos modernos, no tiene ningún desarrollo en América Central*; esa fiscalización de los actos de puesta en práctica de las leyes por el Poder Ejecutivo y por las diversas administraciones públicas no ha tenido en América Central un gran desarrollo teórico ni práctico. La correcta ejecución de las leyes otorga seguridad jurídica y da confianza jurídica para la inversión y para crear verdaderas condiciones al ejercicio de la economía del mercado. Si en la etapa de preparación, en la sede legislativa centroamericana y

dominicana no se toman en cuenta los criterios reales que sirvan de base para proyectar la futura aplicación de la ley, con mucho mayor razón los parlamentos de la región tampoco ejercen, como deberían, en la ulterior fase de implementación, un adecuado control que sirva de instrumento, en este caso, para realizar oportunamente los ajustes correctivos legislativos, necesarios para que en el nivel operativo, las normas se aplique en un alto porcentaje.

→ *No existe un sistema con un procedimiento unitario de entrada para iniciativas legislativas y documentos.* La tramitación y salida de los diferentes documentos pueden proceder de diferentes fuentes, ser registrados en distintas unidades y tramitados conforme a criterios, muchas veces, no preestablecidos, careciéndose de una gestión unitaria de las iniciativas.

→ *Falta también transparencia en esos procesos legislativos.*

IV. TÉCNICA LEGISLATIVA

→ *Existe una creciente conciencia de la importancia que tiene la técnica legislativa en términos de contribuir a la seguridad jurídica.* A pesar de ello, en general es inadecuada la técnica legislativa para dar soporte a la decisión política y que permita, desde la elaboración de la ley, tomar en cuenta aspectos de la realidad. Se requiere de la estandarización de pautas que contribuyan a una mejor elaboración del texto normativo.

→ *El desarrollo de la agenda legislativa presenta limitaciones de calidad técnica, consistencia y adecuación a las necesidades que se intenta atender.* La labor legislativa se ha limitado prácticamente a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Ejecutivo, sin posibilidades de mejorar la calidad de las leyes mediante un detalle riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual.

→ *No existe en todos los parlamentos una clara vinculación de la actividad parlamentaria con la técnica legislativa*, la cual en los estados modernos da soporte a la ley desde su preparación que es altamente compleja y especializada. Los conocimientos científicos, exclusivos de los expertos, se requieren para elaborar la ley en la actualidad. Desde luego, el soporte técnico no sustituye la decisión política, que corresponde a los diputados, quienes mantienen sus potestades intactas; pero por el avance científico y tecnológico, cada día cobra mayor importancia el apoyo del especialista, tanto en el ámbito técnico respectivo, como el propio campo jurídico especializado.

V. ASESORÍA LEGISLATIVA

→ Se advierte una *preocupación por la carencia de instancias de asesoramiento* que contribuyan a una mayor eficiencia de la función legislativa.

→ *Se coincide en la necesidad de dotar al legislador de una asistencia técnica altamente calificada*, que sea capaz de proveer y sistematizar la información necesaria para la toma de la decisión, elaborar los textos normativos reflejando con certeza la voluntad política y hacer un seguimiento posterior de la ley que permita evaluar sus resultados.

→ La *asesoría técnica es poco uniforme y recargada en lo jurídico.*

→ *No existen instrumentos técnicos que permitan medir el impacto social y económico de las leyes*, mediante la determinación del número de afectados y la viabilidad de su aplicación, la capacidad de los gobiernos para ejecutarlas y los instrumentos complementarios de carácter legislativo y presupuestario que requieran para su correcta aplicación.

→ El tipo de investigación *técnico legislativa no se lleva a cabo.* La única investigación que se hace es de tipo legal y en la mayor parte de los casos se limita a los antecedentes jurídicos del tema; sin embargo la investigación jurídica debe ser un complemento del tipo de investigación técnica que los diputados dicen necesitar.

→ En general *falta apoyo a la actividad del diputado, individualmente considerado*, el cual cuenta con escaso personal para su labor y carece de recursos incluso físicos, como oficina para desempañar sus tareas y recibir a sus conciudadanos.

VI. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

→ En general, los poderes legislativos de la región poseen una *organización administrativa incipiente, poco organizada y asistemática.* La administración legislativa no es racional en su organización, procedimientos y métodos de trabajo lo que obstaculiza el cumplimiento de las tareas de orientar y dirigir el país por medio de leyes, cualitativa y cuantitativamente mejores y más democráticas y, sobre todo, oportunas.

→ *Faltan sistemas que den certeza física de los procesos*, los cuales no quedan debidamente documentados para dar fe de lo que se dijo y de lo que se acordó. También faltan registros.

→ *Falta una capacitación sistemática y permanente*, para legisladores y personal legislativo, que obedezca a un diagnóstico y no a coyunturas o a la improvisación. Falta capacitación para el personal técnico en asuntos parlamentarias, en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

→ *En general hay una deficiente literatura parlamentaria y estudios sistemáticos* y profundos, que involucre temas como el Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, tratados de derecho parlamentario, manuales de procedimientos y códigos de ética, entre otros.

→ *Falta de autonomía económica y financiera* de los poderes legislativos de la región.

→ *En general existe un desarrollo informático incipiente*, con algunos esfuerzos no sistemáticos, que todavía no permiten el acceso rápida a toda la información parlamentaria.

VIII. ASPECTOS RELACIONADOS CON LOS SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS

→ Ha existido un *desacertado criterio para abordar la cuestión del principio o fórmula de conversión de votos en bancas desde una perspectiva aislada.* Es necesario avanzar hacia la ubicación de lo

electoral dentro del marco del sistema político en su conjunto. Para operar sobre alguno de los elementos del sistema político, no cabe considerar lo electoral como una parcela aislada, sino al contrario debe ubicárselo de acuerdo a un enfoque que considere a los restantes elementos y a las diferentes relaciones que se establecen entre ellos.

→ *Existe preocupación por la modernización de los sistemas políticos es un reto del presente y del futuro inmediato*, en ese amplio espacio, el problema de la representación, de la elección de los legisladores, vinculación con sus electores, etc. ocupan un sitial de primer orden. Dada la estructura institucional de la región, mucho dependerá de las reformas constitucionales. Mientras tanto la conciencia cívica de ciudadanos y ciudadanas, de militantes políticos y de la dirigencia partidaria debe contribuir a la vigencia de una democracia más participativa, responsiva y solidaria. La cuestión debe ser aprehendida desde una visión institucional de carácter global.

→ *Hay coicidencia, en que toda acción a emprender debe estar destinada a revalorizar a la democracia como único régimen viable*. Sólo debe discutirse el contenido y el fortalecimiento del Estado de Derecho, pero de ningún modo puede ponérselo en tela de juicio como opción de gobierno. Dentro de este marco las reformas electorales pueden permitir importantes aportes, contribuyendo a la consolidación de las instituciones constitucionales o al menos impidiendo que se produzca un deterioro de las mismas. En tal sentido, síntomas como el abstencionismo electoral son por sí solos reveladores de un estado de cosas por demás preocupante. Recordemos que surgen cifras alarmantes. Por ejemplo en Guatemala para los comicios de 1995 la abstención fue del 53,2%, en El Salvador en las elecciones nacionales de 1997 ese guarismo subió a la escalofriante cifra de 60%, para el mismo año en República Dominicana el 47.03% de los electores no concurrieron a los comicios. Esta situación genera un serio riesgo de deslegitimación de las autoridades electas, fenómeno que con facilidad puede trasladarse a las instituciones en si mismas, provocando un derrumbre del sistema, o al menos en todo lo que hace a su credibilidad.

→ *Urge en todos los países emprender serios programas de educación y de capacitación en el campo del civismo, la cultura democrática, en general* y en el de la materia electoral, en particular. La formación de los cuadros dirigentes y de los futuros ocupantes de los puestos gubernamentales debe constituir una preocupación de primera magnitud sin la cual es muy difícil hacer frente a mediano o largo plazo a las acechanzas que como la de la abstención se enfrentan a la vigencia de las instituciones democráticas.

→ *Ha faltado un esfuerzo de acercamiento entre los electores y sus representantes como objetivo básico al que debe apuntar toda modificación del sistema electoral*. Este aspecto debe conciliarse con el apuntalamiento del sistema de partidos políticos. Una democracia en la actualidad sólo es fuerte cuando se apoya en agrupaciones políticas que también son vigorozas y que componen un conjunto que asegura gobernabilidad y previsibilidad.

→ Resulta primordial *encontrar soluciones que aseguren la transparencia y la publicidad sobre el origen de los fondos partidarios*. El financiamiento público de los partidos constituye hoy un principio rara vez discutido con seriedad y no por casualidad es el sistema común a prácticamente todos los países de la región. No obstante ello, la mala utilización, la desviación y la corrupción derivada de las malas prácticas a que puede dar lugar la utilización de los fondos, provoca serias consecuencias sobre el sistema democrático. Por ello, resulta esencial la articulación de mecanismos de control y de fiscalización eficaces y confiables.

→ *La materia electoral debe combinarse con institutos que aseguren la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas y en su seguimiento y aplicación*. En la actualidad la democracia representativa está dando cada vez mayor espacio a la participación. De esta manera la barrera que separa a gobernados y gobernantes tiende a diluirse cada vez más, posibilitando una corresponsabilidad que favorece la gobernabilidad en el marco de la democracia.

VIII. VÍNCULOS CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES Y PODERES DEL ESTADO

→ *Existe necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo entre los poderes públicos y la sociedad civil*, a efecto de llevar a cabo en mejor forma los procesos de concertación nacional sobre las distintas iniciativas legislativas que se encuentran pendientes para la consolidación democrática.

→ Es *preocupante la lejanía de los parlamentos respecto de sus representados*, sin que existan mecanismos de relación permanente y sistematizados, en los procedimientos internos y en la relación de los diputados con sus comunidades. También se advierte falta de orientación al ciudadano.

→ Se desarrollan muy *pocas actividades de discusión técnica de proyectos de ley* y se requiere fortalecer la discusión de iniciativas regionales con las comunidades afectadas, para la búsqueda de los consensos necesarios para la viabilidad legislativa

→ *Falta participación ciudadana en las distintas etapas del procedimiento legislativo*, al no contar los poderes legislativos, en general, con infraestructura física que permita a los sectores hacerse oír, presentar inquietudes y tener mayor presencia en el proceso legislativo.

→ *Ausencia de instancias de enlace y de coordinación entre el parlamento y otros órganos y poderes del Estado*, que permitan aprovechar todo el potencial institucional de los diversos órganos del Estado para traducirlo en leyes que mejoren, corrijan y desregulen aspectos de la sociedad.

→ Los *boletines de información de los congresos como instrumentos periódicos de difusión del trabajo legislativo son insuficientes*.

→ *La relación entre el Parlamento con la sociedad civil y de ésta con los diputados, individualmente considerados, presentan como nota común un relativo distanciamiento*. En América Central, el pueblo siente lejos al parlamento, no obstante esfuerzos para acercar la sociedad civil al parlamento y crear instancias de participación. El descontento con el diputado –justificada por su conducta impropia en muchos casos–, se traduce en descontento con la institución parlamentaria.

→ *No existen sistemas eficientes de comunicación* y, además, no se han desarrollado instrumentos para exigir cuentas al diputado para que informe sobre su posición en determinado proyecto y también como ejerció el control político que le corresponde como diputado representante de la nación y, en particular de la oposición.

→ Es *necesario elaborar mecanismos para mejorar la comunicación entre representantes y representados*: sistemas de audiencias incorporados a las reglas formales de cada Parlamento, organización

frecuente de mesas de diálogo y concertación entre Parlamento y organizaciones de la sociedad civil, discusión pública obligatoria de cada nuevo proyecto de ley, son algunos de los mecanismos que podrían explorarse.

→ *Faltan estrategias de marketing público para el mejoramiento de la imagen institucional de los parlamentos*. Estos programas incluirán la investigación de la opinión con relación a los parlamentos y el impacto de las decisiones legislativas en las percepciones de los ciudadanos con relación a estos. También se contempla la elaboración de las estrategias de comunicación adecuadas para dar a conocer el desempeño de las funciones institucionales.

→ No existen *políticas de relación institucional permanente con los medios de comunicación* colectiva así como reuniones de parlamentarios y periodistas para mejorar, gracias al diálogo, las relaciones entre ambos sectores.

IX. ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

→ *En general existe un desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias no parlamentarias* y una actitud legislativa de ratificar únicamente las propuestas del Poder Ejecutivo, sin creatividad y con poca iniciativa.

→ *Los poderes legislativos de la región no poseen el liderazgo institucional* que les corresponde. Sus órganos no favorecen el nacimiento de líderes políticos con vocación al diálogo al consenso y a la transacción.

→ Es *evidente un exceso de poder de la mayoría, sin respeto de las minorías, en las diferentes instancias parlamentarias*. La conformación de las mesas directivas de los plenos y de las comisiones no es proporcional a la conformación de las cámaras. Se hace indispensable adaptar los órganos internos de los poderes legislativos para hacerlos más consensuales y representativos.

→ *No existe una planificación del trabajo parlamentario y no son usuales los programas legislativos periódicos*, que permita consensuar una agenda parlamentaria. Son inusuales los planes políticos estratégicos, con prioridades nacionales, con la capacidad y prudencia para favorecer los consensos sobre los grandes problemas que los países enfrentan.

→ Existe un *desarrollo institucional insuficiente que dificulta los procesos de concertación* y diálogo, posiblemente como fruto de los procesos recientes de confrontación.

→ *En la discusión del presupuesto se advierte en los parlamentos una dependencia de los canales de información del Ejecutivo*. El poder legislativo no tiene un liderazgo en el proceso presupuestario que le permita no solo dictar las grandes líneas en torno al programa político, sino que carece de las herramientas adecuadas para ejercer el control político sobre el presupuesto. Las comisiones para la aprobación del presupuesto carecen en la mayoría de los países del área de herramientas para su aprobación. Es urgente restaurar la autoridad del poder legislativo en el control financiero y presupuestal del país.

→ *El control político es poco desarrollado*. Las herramientas constitucionales para esa finalidad no se ejercen eficiente y adecuadamente por carecer los poderes legislativos de tradición en esa actividad, de una normativa suficiente que concilie las potestades de estas comisiones con los derechos de los ciudadanos y de recursos técnicos y financieros para el desempeño de sus tareas. Es necesario reducir las asimetrías con el Ejecutivo en este terreno.

→ Existen *debilidades en torno a las instancias de debate con los otros poderes del Estado* sobre iniciativas determinadas.

→ *No se realizan análisis de impacto de la legislación de tipo social* y de su contribución al logro de la equidad, así como sobre su cumplimiento.

Se determinó en general que, a pesar de los esfuerzos, falta un proceso de integración de conocimientos, experiencias y avances entre los diversos países América Central y República Dominicana. No existe un intercambio sistemático de información interparlamentaria que permita en conjunto, evitar errores, aprovecharse de aciertos y mejorar sobre la base de la experiencia de los otros países la actividad parlamentaria en su conjunto. El fortalecimiento de la Red de Información Legislativa para Centroamérica y el Caribe (RILCA) que permitirá ese intercambio resulta fundamental. Con acceso oportuno, por ejemplo, a la legislación comparada y con respeto a las diferencias de cada país, puede alcanzarse un alto nivel de homologación de la normativa y de sus instrumentos de aplicación.

Es necesario un trabajo regional de interrelación entre los procesos de modernización parlamentaria y el avance-retroceso de los procesos de consolidación democrática y de reforma del Estado. Igualmente, faltan procesos de evaluación externa de los programas de modernización regional que se han ejecutado y que están en ejecución.

Es necesario el diseño de programas de investigación permanente, así como de capacitación para el personal legislativo de los diversos parlamentos de la región, adecuados a las circunstancias específicas de cada Parlamento. Igualmente, es necesario el desarrollo de cursos cortos de carácter regional en materias de asesoría legislativa como análisis de políticas públicas, presupuestos públicos, control político, técnica legislativa, informática legislativa, seguimiento de la eficacia de la ley.

Reforma del Estado y Reforma Parlamentaria en América Latina

Joan Prats Catalá

CAPÍTULO 1

I. AMÉRICA LATINA Y LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL DESARROLLO

Ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Esta obviedad trae un corolario poco practicado: la obligación de fundamentar cada reforma que se proponga o emprenda en términos de su impacto razonable en el desarrollo. Cosa difícil de hacer sin una teoría del desarrollo.

El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los pueblos latinoamericanos. No sólo por las evidentes falencias económicas, sociales y políticas observables (que, por mínima decencia, deberían comprometernos a todos en su superación), sino porque, como han razonado Bresser y Nakano (1996), en países de débil institucionalidad (producida por la ausencia o insuficiencia del "contrato social") un pacto político orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Pero aquí no deberían valer equívocos: querer desarrollarse es querer cerrar la brecha del desarrollo, es decir, querer situarnos –en un tiempo histórico razonable– al nivel de los países desarrollados, ni más ni menos. El inmenso potencial de la región contrasta con la confianza insuficiente de sus ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva[1] y con el conformismo resignado que de ello se desprende.

Las grandes utopías, genuinamente latinoamericanas, del pasado reciente no han resultado. Hoy observamos muchas veces falsas huidas hacia adelante que tratan de negar el pasado y hasta de adoptar identidades ajenas. Este proceder es tan arriesgado como ridículo. No hay desarrollo fuera de la propia identidad. Afortunadamente ya hemos comenzado también a mirar hacia atrás sin ira, a aceptarnos y a

1 Datos y consideraciones interesantes sobre este tema pueden encontrarse en el trabajo de Linz, Lipset y Pool (1997) realizado a partir de un "survey" de LatinoBarómetro.

querer superarnos, personal y colectivamente, en eso consiste precisamente el desarrollo. En nuestro tiempo ya no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos. Pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción, es decir, el ejercicio de nuestra responsabilidad moral[2].

Una utopía latinoamericana para nuestro tiempo, capaz de convocar y movilizar el consenso de (y delimitar el terreno de la confrontación entre) un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, incluiría seguramente las grandes transformaciones siguientes:

A. Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho[3]. Esta sencilla afirmación implica toda una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar obviamente a las condiciones particulares de cada país. Entre ellas: mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.

B. Superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo[4]. Esto implica una larga

2 La referencia a la necesidad de la utopía como horizonte orientado y movilizador de la energía colectiva no tiene nada de acientífico. Responde, al contrario, a la experiencia histórica. No se corresponde, desde luego, con los supuestos del comportamiento humano implícitos en la teoría económica neoclásica. Este autor se confiesa incapaz de entrada de analizar el cambio institucional en términos exclusivamente de actores que tratan de maximizar su función de utilidad. A nuestro modo de ver, limitar la motivación de los grandes liderazgos transformacionales a la realización de meras ambiciones personales de gloria o de poder equivale a no reconocer la complejidad humana y tiende a encanallar y degradar la vocación por las funciones públicas. A lo largo de nuestro texto el lector encontrará un saber inequívocamente popperiano: una vez hemos aceptado que no hay determinismo histórico, ni para lo malo ni para lo bueno, y que el desarrollo de América Latina depende principalmente de los latinoamericanos, cuesta creer que podamos cerrar la brecha del desarrollo bajo la conducción de simples maximizadores de su función de utilidad. La crítica de los supuestos comportamentales de la teoría económica neoclásica se ha hecho desde muchos puntos de vista: desde el neoinstitucionalismo económico de sus límites han sido puestos de relieve por Eggertson (1996: 6-24); desde el neoinstitucionalismo politológico por March y Olsen (1995: 35-39 y 72-78), y desde el Derecho Público por Sunstein (1997: 13-69).

3 Conviene establecer en este punto algunas clarificaciones conceptuales. Aunque para este autor la verdadera democracia es inconcebible sin el Estado de derecho, es lo cierto que hoy pasan como democráticos algunos Estados en los que simplemente algunos partidos políticos se turnan electoralmente en el ejercicio de un poder político nada o muy imperfectamente sometido al derecho. En todos estos casos, sólo puede hablarse de democracia con la boca pequeña. Por otra parte, se han dado regímenes autocráticos que sí han reconocido seguridad jurídica para los derechos de propiedad y para la actividad económica general, a pesar de su desconocimiento y opresión de otros derechos y libertades cívicos. En este segundo caso, resulta mejor hablar de simple legalidad administrativa, concepto éste que tampoco debería confundirse con el de estado de derecho.

4 La distinción entre capitalismo mercantilista y economía de mercado, obviamente también capitalista pero no mercantilista, todavía no es evidente para amplios sectores latinoamericanos. Acostumbrados a razonar en términos de proyectos de sociedad alternativos al capitalismo, las distintas formas históricas de éste no se han preocupado en exceso. De este modo no se ha podido comprender debidamente ni el diferente fondo institucional, ni los diferentes roles del Estado, ni las diferentes capacidades exigidas por ambas formas de capitalismo. En particular, las economías de mercado son incompatibles con el populismo político y el manejo arbitrario (no necesariamente injusto ni equivocado) del poder. En realidad, para que la utopía de aquel filósofo moral escocés llamado Adam Smith tomara cuerpo hizo falta nada menos que la producción de las revoluciones llamadas liberales o burguesas, mediante las cuales comenzó la constitucionalización al unísono de las libertades políticas y económicas. Hasta la revolución liberal, el mercado y la condición de ciudadano quedaron encerrados intramuros de las ciudades o burgos. La revolución burguesa extendió la ciudadanía y las libertades económicas a todo el territorio del Estado. Esto significó una profunda transformación institucional. Los mercados no son vacíos institucionales: no basta con que se retire el Estado para que surjan los mercados; este tipo de retiradas no produce mercados sino mafias. Sorprende observar hasta qué punto en América Latina no se acaba de percibir suficientemente que gran parte de las transformaciones en curso son aproximaciones vacilantes a una revolución liberal históricamente pendiente.

lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad[5]. Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos regulatorios más eficientes. Pero para que los compromisos regulatorios sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos regulatorios a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrado por jueces y tribunales creíbles...[6]

C. Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el establecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que ir replanteando la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos regulatorios para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes sociales exitosos[7].

D. Las tres grandes transformaciones planteadas forman sistema. Exigen una visión integral, expresiva de la interdependencia entre todas ellas. Dicha integralidad puede quedar plasmada en el ejemplo siguiente: sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos[8]; sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar que los programas sociales sigan beneficiando a los que ya tienen

---

5 Es necesario advertir que el concepto de derechos de propiedad que maneja el análisis económico de las instituciones no se corresponde con el concepto jurídico. Para el neoinstitucionalismo económico los "derechos de propiedad" incluyen todo derecho de un actor a la utilización, bajo cualquier forma, de un activo valioso (Alchian: 1965). El desafío que los derechos de propiedad plantean para la eficiencia económica no es sólo el de su definición y garantía, sino, previamente, el de su asignación eficiente -unida obviamente a su definición y garantía-. Este último punto constituye la base principal del análisis económico del derecho, iniciado por Posner (1992) y, por ello mismo, constituye el punto focal de la teoría de la regulación. Las instituciones son, en primer lugar, sistemas de asignación de derechos de propiedad. A diversas alternativas asignativas corresponden diversos niveles de desempeño económico. De ahí procede la importancia económica del cambio institucional, que consiste no sólo en definir y garantizar mejor los derechos de propiedad, sino, sobre todo, en reasignarlos más eficientemente. Estas consideraciones parecen haberse olvidado en el tratamiento dado a este tema por el Banco Mundial (1997).

Si las políticas de reforma del estado se centran exclusiva o fundamentalmente en mejorar la definición y garantía de los derechos de propiedad, sin considerar la eficiencia de su asignación, podría resultar el sarcasmo de hacer más seguro lo ineficiente. De hecho América Latina ya conoce algunas experiencias de lo que podría llamarse "seguridad jurídica mercantilista", es decir, protección jurídica efectiva de un sistema de derechos de propiedad que niega la libertad económica real y que no puede por ello calificarse de estado de derecho.

6 Sobre este tema ha insistido con empeño y éxito Moisés Naim (1994), cuya influencia sobre el Informe de 1997 del Banco Mundial sobre la Reforma del estado ha sido evidente. Sobre la necesidad de fundar las políticas de desarrollo en el fortalecimiento de las instituciones públicas puede verse también nuestro trabajo (Prats: 1997a) sobre los "Fundamentos Conceptuales de la Reforma del estado".

7 Un espléndido desarrollo de estos planteamientos puede encontrarse en el último trabajo de Bernardo Kliksberg que conocemos (1997). Sobre la fecundidad de la aplicación del análisis institucional a las políticas de reducción de la pobreza puede encontrarse en Besley (1997) y en Aryeetey (1997).

8 El problema del mantenimiento de los compromisos regulatorios constituye uno de los temas más relevantes para la comprensión de la institucionalidad de las administraciones públicas modernas. Su solución constituye también uno de los requerimientos del desarrollo económico hoy. Sobre el tema puede verse el profundo estudio del actual Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, Murray J. Horn (1995) y con referencia directa a América Latina el excelente trabajo de Adam Przeworski (1996).

voz en el proceso político y perpetuando con ello la dualización social; sin estabilidad macroeconómica, sin un sistema financiero fiable y sin la mínima seguridad para los derechos de propiedad, se desincentiva la capacidad de emprender o se la entierra en el sector informal. De este modo se impide no sólo el nacimiento de unas clases medias productivas y dinámicas sino también la expansión del empleo y de la base fiscal que podría permitir mejorar la recaudación con fines sociales.

E. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Michel Camdessus ha señalado que la reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo[9]. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

II. LA REFORMA DEL ESTADO: UN NUEVO ESTADO PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El Estado latinoamericano actual todavía es en buena parte el reflejo de un modelo de desarrollo históricamente periclitado, que se resiste al cambio. América Latina no se adaptó a tiempo a las grandes transformaciones que experimentó el mundo a partir de mediados de los 70. El modelo de desarrollo llamado de "sustitución de importaciones", que tantos éxitos de crecimiento había producido, entró en crisis, a finales de los 60. Sus éxitos cuantitativos y el tipo de debate ideológico entonces prevaleciente consiguieron ocultar la integración sistémica que dicho modelo había producido entre el populismo político, el mercantilismo económico y la dualización social. Fue esta matriz socio-política (es decir, la estructura mental, de intereses y de poder correspondiente) lo que impidió comprender y adaptarse a los grandes cambios iniciados a mediados de los 70[10]. El Estado Latinoamericano desarrollista, pero populista, mercantilista y dualizador, fue a la vez la expresión y el agente conservador de dicha matriz.

9 La distinción entre crecimiento y desarrollo ha sido objeto de una vasta literatura que no procede referenciar aquí. Baste con señalar que las lanzas de ironía con que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solían obsequiar a los autores e instituciones que planteaban y manejaban conceptos del desarrollo distintos del crecimiento se están tornando cañas. En primer lugar, un interesante debate sobre el propio paradigma del desarrollo económico ha obligado tanto al Banco como al Fondo a replantear el paradigma prevaleciente en ellos durante los 80. De particular interés me ha parecido el debate promovido por los japoneses en el seno de estos organismos (Ohno: 1997), así como la influencia que han acabado ejerciendo los neoinstitucionalistas (en especial North: 1989) y la escuela del nuevo Estado para el desarrollo ("developmental state") (referenciada sintéticamente en Rapley: 1996, 119-129), sin los cuales no puede entenderse el viraje intelectual de los noventa plasmado en el Informe del Banco Mundial de 1997. La historia no termina aquí, sin embargo. Las lanzas irónicas y displicentes se cebaron principalmente en los intentos de elaborar un concepto del desarrollo más integral capaz de incluir también los aspectos políticos, sociales medio ambientales. Pero Amaryta Sen (1996) resulta cada vez menos marginal y los indicadores de desarrollo humano del PNUD merecen cada vez más atención y respeto crítico. El bloque analítico de la teoría neoclásica sigue justamente orgulloso de su rigor, pero es cada vez más consciente de los límites de su relevancia. Las críticas amigables llegan de todas partes: desde Francia una potente corriente de pensamiento y experimentación social plantea un nuevo modelo de desarrollo (vid. Foucauld y Piveteau: 1995); en Estados Unidos Sunstein (1997:108-127) critica el concepto y la medición del bienestar implícitos y derivados de la teoría neoclásica y los enfrenta críticamente con otras aproximaciones alternativas. Finalmente los muros de Jericó del Banco Mundial no han sido insensibles a este clamor: la incorporación por el Banco del análisis institucional tenía que acarrear el reconocimiento de la institucionalidad informal o capital social. Ello ha producido un primer intento de reconceptualización de la "riqueza de las naciones" mediante la inclusión de la calidad medio ambiental y el capital social medidos a través de una primera e interesante propuesta de indicadores (vid. Banco Mundial: 1997b).

10 Una excelente síntesis de la génesis del modelo de sustitución de importaciones, de sus crisis, del retraso en su replanteamiento y adaptación y de las líneas maestras del nuevo consenso sobre el desarrollo, es la expuesta por Iglesias (1992). La exposición de los intentos de adaptación o ajuste heterodoxo ensayados en América Latina, correspondientes con el no reconocimiento del agotamiento del modelo de desarrollo, y generadores al fin de nuevos procesos hiperinflacionarios, puede encontrarse en Edwards (1995). Desde el punto de vista de la modernización productiva, las implicancias del modelo de sustitución de importaciones están magníficamente analizadas en el trabajo de Carlota Pérez (1992).

La crisis del viejo modelo de desarrollo trató de ocultarse con huidas hacia adelante de todo tipo. Sin embargo, la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y finalmente la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la gobernabilidad democrática emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90[11]. La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los 90 el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto "gobernabilidad democrática"[12].

Para la comunidad del desarrollo, los años 80 fueron también de vacilación y búsqueda de nuevos paradigmas. A finales de los 70, las estrategias de desarrollo estadocéntricas (tanto las fundadas en el estructuralismo de Prebisch-Singer como en la teoría de la modernización de Rostow, en la teoría de la dependencia o, simplemente, en el marxismo) había perdido gran parte de su anterior crédito intelectual y político. Todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados, aunque intelectualmente estaban derrotadas, especialmente tras su demostrada incapacidad para entender y adaptarse a las crisis y los cambios iniciados en los 70. Era la oportunidad para la derecha liberal neoclásica, más comúnmente reconocida como neoliberalismo[13].

---

11 La gobernabilidad parece estarse convirtiendo en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre la "gobernabilidad de las democracias". Su tesis era que Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentales en relación a lo colectivo y de actitudes individuales.

Por lo que a la República Federal Alemana se refiere, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los "fallos de gobernación". Para hacerlo, elabora un marco conceptual, que a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre "governing", "governance" y "governability", de modo muy cercano al que adoptamos en este trabajo.

En el mundo hispánico la "gobernabilidad" se ha convertido en un tema importante tanto a nivel político como intelectual. La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) y la de noviembre próximo en Venezuela se centrarán en la problemática de la "gobernabilidad democrática". Uno de los primeros impulsores políticos e intelectuales ha sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994). Se destacan las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996, donde se contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996).

12 La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, "Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa", avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socio-económica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, y de la reforma de la administración pública. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política a estos efectos.

13 Una buena síntesis de emergencia postkeynesiana de las teorías del desarrollo que fundamentaron las estrategias de sustitución de importaciones puede verse en Rapley (1996: 5-26). También puede encontrarse en la misma obra todo un capítulo que expone sintéticamente el funcionamiento del modelo en la práctica y su agotamiento político e intelectual (Rapley: 1996, 27-59). Las consecuencias del modelo son todavía evidentes: centralismo político extremo; asignación arbitraria de inversiones, disimulada por el planeamiento, que produce islas de industrialización y tiende a perpetuar la dualización social; empresas al margen de la competencia con directivos más pendientes de la protección y la manipulación de los precios que de competir; incapacidad exportadora y agravamiento de la balanza comercial contra todos los fundamentos teóricos del modelo; pobre resultado agrario, como consecuencia de la penalización general del sector y de la política redistributiva en favor de la coalición urbano-sindical; incentivación por todo el sistema de la promoción social mediante la dedicación a la política o a la burocracia, despreciando las actividades productivas; acumulación universitaria de conocimientos en función de las posibilidades de promoción social, con prevalencia de la formación universitaria social y humanista sobre la educación primaria, vocacional o universitaria técnico-científica...

Tomando pie en la Escuela de Chicago, ya en los 60, una nómina importante de economistas (Jagdish Bhagwati, V. K. Ramaswami, H. G. Johnson, Bela Balassa, W. M. Corden y Anne Krueger), atacaron frontalmente los supuestos teóricos del estructuralismo y la teoría de la dependencia, entonces claramente hegemónicos. Sin embargo, su influencia sólo comenzó a ser notoria en los 70[14], y en los 80 el neoliberalismo ya había ganado la hegemonía intelectual y práctica[15]. De esta forma, la teoría y la política económica neoclásicas proveyeron el fundamento intelectual y los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural.

Por lo general los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente el Estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrado el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el Estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática[16].

Como ya han transcurrido diez años de reformas estructurales y procede hacer balance, el Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a estos efectos: en primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social

14 En 1970 la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) publicó un estudio que tuvo mucha influencia entre los expertos, en el que ya se adoptaba claramente un punto de vista neoclásico. Allí se razonaba por qué la estrategia de sustitución de importaciones había hecho más mal que bien a los países, y se terminaba proponiendo el paso a una industrialización orientada a las exportaciones. Para ello se sugerían políticas promocionales y no proteccionistas, mayor apertura comercial, menor uso de controles, mayor uso de la libertad de precios y, finalmente, la devaluación monetaria. Un año después el Banco Interamericano de Desarrollo publicaba un estudio sobre el comercio que fortalecía las conclusiones del de la OCDE. Pero la culminación viene representada por el estudio que en 1983 publicó la Dirección Nacional de Investigación Económica del Gobierno de los Estados Unidos. En él se argumentaba que la regulación del mercado de trabajo, los regímenes comerciales restrictivos con tratamiento favorable a la importación de bienes de capital, el racionamiento del crédito con tasas de interés subsidiadas, la sobrevaluación monetaria y la fiscalidad de la seguridad social, todo ello combinaba para elevar el coste del trabajo en relación al capital, lo que incentivaba la producción intensiva en capital. Este dato, en las economías en desarrollo tiende a excluir la masa de la población del proceso de desarrollo en la medida en que crea menos empleo y elimina las industrias tradicionales (Krueger y otros: 1983).

15 El Banco Mundial que durante los 70 se había aplicado a la lucha contra la pobreza en base a su aproximación de "necesidades básicas", en los 80 adoptó decididamente la aproximación neoclásica. En vez de invertir en proyectos específicos, el Banco empezó a procurar préstamos a los Gobiernos con dificultades en sus balanzas de pago a condición de que esos gobiernos acordaran poner en práctica políticas de ajuste estructural. Esta tendencia se acentuó con el nombramiento de A. W. Clausen para la presidencia del Banco en 1981, fecha desde la que el Banco comenzó a incorporar la "nueva política económica" a su estrategia. Entretanto, el Fondo Monetario Internacional, que por naturaleza abogaba siempre políticas fiscales restrictivas, comenzó a ganar influencia en la medida en que más y más gobiernos acudían a él en busca de financiamiento. A lo largo de los 80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron imponiendo a un número creciente de gobiernos las recetas neoclásicas para el desarrollo (Rapley: 1996, 69). Es preciso reconocer, sin embargo, que incluso en sus años más doctrinarios, el Banco Mundial no se convirtió nunca en un bloque monolítico neoliberal (vid. Mosley y otros: 1991, 24).

16 Los 80 fueron años de dogmatismo anticstatalista exacerbado. No faltaban razones, porque el Estado existente, democrático o no, era la expresión y soporte de la coalición de fuerzas que anclaba al país en el bloqueo económico y la dualización social. Pero como los dogmatismos una vez en marcha no tienen límites, se tendió a confundir el Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reforma estatales -que hoy se intentan- se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del Estado culminó en las teorías neoanarquistas del Estado mínimo. Como ha señalado Edmundo Jarquín, se vio el Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución.

satisfactorio en la región[17]. En segundo lugar, se señala que de mantenerse simplemente las pautas de política económica, la región podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, se concluye que para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental –superiores al 7%–, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: (1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años, y (2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

Pero el encumbramiento de la reforma del Estado a tema clave de la nueva agenda de desarrollo se ha producido con el Informe del Banco Mundial de 1997, que lleva el significativo título de "El Estado en un Mundo en Transición". Cualquier veleidad del tipo "Estado mínimo" ha sido erradicada aquí. De entrada el Informe hace una afirmación rotunda: "Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible" (Banco Mundial: 1997, 26). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores de lo que Michel Camdessus ha llamado "el neoconsenso Washington". Esta rehabilitación es fruto de un largo proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores[18]. La reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclara es qué no es hoy la Reforma del Estado. Esta no consiste hoy, contra lo que se tiende inercialmente a creer, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir

17 El estudio concluye sus hallazgos de "hechos" en los siguientes términos: "El desempeño económico de la región ha mejorado durante la década, pero está lejos de ser satisfactorio. Se ha reemprendido el crecimiento, pero no ha vuelto a los niveles del pasado, ni es comparable con el de las economías asiáticas de desarrollo rápido. El desempleo ha crecido y los salarios reales se han recuperado sólo parcialmente del declive sufrido en los 80. La estabilidad del entorno macroeconómico ha mejorado en muchos aspectos, gracias a la situación exterior y a las políticas domésticas, pero la volatilidad del crecimiento permanece más alto que en cualquier otro lugar del mundo. La tendencia al empeoramiento de la distribución y al incremento de la pobreza desatadas con la crisis de la deuda se han detenido en los 90, pero no se ha registrado ningún nuevo avance. En cada una de estas áreas, sin embargo, las diferencias entre países son muy grandes, por lo que deberían evitarse las interpretaciones simplistas de los efectos del nuevo modelo económico".

18 El neoinstitucionalismo económico al razonar la importancia de las instituciones para el desempeño económico, obligó a considerar la base institucional de los mercados como factor fundamental de su eficiencia. A partir de este momento, se evidenció el rol del Estado en el desarrollo en tanto que proveedor y adecuador de los marcos regulatorios formales de la actividad económica. Una interesante exposición y debate de la aportación del neoinstitucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo puede encontrarse en Harris et al. (1997). Por otro lado, la reflexión sobre la experiencia de desarrollo del sudeste asiático llevó a la formulación de una nueva teoría, la del "Estado para el Desarrollo". Iniciada por Chalmers Johnson, la teoría del estado desarrollista o para el desarrollo (developmental state") ha estado muy asociada al Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, con figuras tan influyentes como Gordon Whyte (1988), Robert Wade (1990), Manfred Bienefeld y Alice Amsden. Una buena síntesis de esta escuela se encuentra en Adrian Leftwich (1995).

el paradójico resultado, tantas veces denunciado por Yehezel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social[19].

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los "fallos del estado" sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su Informe de 1997[20].

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función regulatoria. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero ante todo, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es en gran parte el actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar y cumplir los marcos regulatorios de la acción pública, generar los marcos regulatorios demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del Estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social. Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el Estado de la sustitución de importaciones. Como se verá después, tampoco son capacidades que

19 Richard Posner (1992, 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente), y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante).

20 El Banco Mundial en su Informe de 1997 ha adoptado esta perspectiva (vid. Páginas 27 y siguientes). Su tratamiento de las funciones del Estado es bien pragmático: distingue tres niveles de intensidad posible de intervención estatal, todos ellos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo. En el primer nivel, que denomina de intervención mínima, el Estado asume la provisión de bienes públicos puros (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública) y la protección de los pobres. En el segundo nivel, llamado de intervención moderada, el Estado asume, además, el abordar las externalidades (educación básica y protección del medio ambiente), regular los monopolios (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia de mercado), el corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo). Finalmente, en el tercer nivel, llamado de intervención dinámica, el Estado asume, además, la coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución (redistribución de activos). A la vista de esta clasificación de funciones, la estrategia de reforma del estado propuesta por el banco se basa en dos principios: (a) acomodar las funciones o roles estatales (el qué y el cómo se hace) a la capacidad efectiva del Estado existente (en el entendido que, al pretender que un Estado particular desempeñe funciones estatales que son legítimas pero que están actualmente fuera de su capacidad, los fallos del Estado se harán inevitables y, a pesar de la presencia de fallos del mercado, el resultado final empeorará el del mercado), y (b) establecer estrategias de construcción o desarrollo de capacidades que permitirán el abordaje progresivo por el Estado de otras funciones de desarrollo.

La aproximación adoptada por el Banco Mundial tiene la huella evidente de los trabajos de su economista jefe Joseph Stiglitz (1996). Para un sintesis expositiva de la literatura sobre los "fallos del estado", desde la óptica de la "elección pública" puede verse Mitchell y Simmons (1994).

puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.

Ahora bien, ninguna teoría, ningún criterio normativo, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración –es decir, sus actores y equilibrios de poder– sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos[21], en un doloroso proceso de aprendizaje. Se trata, como ha señalado poéticamente Edmundo Jarquín, de los dolores gozosos del parto, que –se puede añadir–, en entornos de alto dinamismo como los actuales, sólo pueden ser sustituidos por la tristeza y los estentores del deterioro, la descomposición y la muerte. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.

De lo anterior se deduce que el apoyo intelectual a la reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Se necesita disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de su conocida falacia tecnocrática[22]. La consideración del Estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social... todo esto, que se aborda en el epígrafe siguiente, puede ayudar a fortalecer las estrategias de reforma del Estado.

III. REFORMA INSTITUCIONAL Y REFORMA ORGANIZATIVA EN LA REFORMA DEL ESTADO

El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva aproximación ha arrancado bien (a pesar de ciertas equivocidades conceptuales y de un tratamiento insuficiente de la reforma política): "Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias" (Banco Mundial: 1997, 31).

21 Hay que reconocer a Michel Crozier (1977, 1981 y 1995) el mérito de haber insistido tanto, especialmente en las culturas latinas, en la necesidad de cambiar nuestro modo de razonar sobre el cambio de sistemas sociales.

22 Stephan Haggard (1995, 41-60) utiliza la expresión "falacia tecnocrática" para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas (por ejemplo, del control por normas al control por resultados o de la toma de decisiones por órganos políticos a su delegación en agencias dotadas de autonomía técnica), sin referirse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan el apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos.

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude en general, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho de otro modo, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la aduana. La vieja asistencia técnica internacional hizo mucho de lo primero y casi nada de lo segundo[23].

Si se adopta la aproximación del Banco Mundial y se considera que la reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, se propone distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la distinción existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes[24].

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social: ellas son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Si se utiliza la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores[25].

23 El profesor Caiden, al hacer balance de cuatro décadas de reforma administrativa, llegaba a la conclusión de que "ninguna reforma administrativa podrá suplir la ausencia de un verdadera reforma institucional" (Caiden: 1991, 48). Las razones por las que la vieja reforma administrativa se mantuvo a nivel meramente instrumental y tecnocrático están bien identificadas. Una síntesis de la literatura latinoamericana sobre el tema se incluye en Prats (1997).

24 Hace tiempo que venimos insistiendo en la necesidad de separar debidamente los conceptos de institución y de organización a los efectos de un planteamiento mejor fundado de la reforma del estado (1995 y 1997b). Para una aplicación de las consecuencias de la distinción al ámbito específico de la reforma de la función pública puede verse Prats (1997a).

25 Si seguimos con el ejemplo anterior de la Aduana, ésta, como institución, no es un conjunto concreto de edificios, empleados, recursos financieros y técnicos, puestos a disposición de la autoridad para cumplir determinados objetivos. La Aduana-institución es el sistema normativo que, a partir del régimen vigente de comercio exterior, confía el control del tráfico internacional de mercancías a determinado grupo de funcionarios, estructura las relaciones de éstos con el poder político, establece las normas relacionales entre la organización aduanera y los empresarios y profesionales implicados en el tráfico. Es decir, la institución aduanera estructura el juego entre los diferentes actores –organizaciones o individuos– implicados en la importación y exportación de mercancías. Dicho juego no es sólo formal o legal. También puede haber actores informales –organizaciones de contrabando, grupos criminales con las conexiones más diversas, funcionarios y políticos corruptos...– que pueden haber estructurado un juego o institucionalidad informal, a veces complementario y a veces en contradicción con la institucionalidad formal, pero tan importante como ésta como determinante del sistema de incentivos de los actores.

Las instituciones, aun cuando se hallan contenidas plenamente en las leyes, nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por derecho. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Una primera conclusión se deduce de lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que se necesita ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, se acabará haciendo o proponiendo meras reformas de papel[26].

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio, objetivos. No son entes sino simples sistemas de normas y reglas, que cumplen importantes funciones sociales, al establecer el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizacionales. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más simple que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes[27].

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Siempre se ha conocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones. De hecho, la metáfora prevalente era la de la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transacción a la teoría económica y al análisis de los procesos políti-

26 Por seguir con el ejemplo de la aduana, proponemos al lector que eche un vistazo a la reforma en que Domingo Cavallo se planteó la reforma de la aduana argentina y cómo y por qué sólo tuvo un éxito parcial. Allí hay todo un verdadero caso de las implicaciones de una reforma del estado cuando se hace en clave institucional. Fácilmente se puede contrastar con lo que resultaría de una aproximación meramente instrumental (Cavallo: 1997).

27 La distinción que acabamos de proponer entre instituciones y organizaciones coincide con la formulada por la escuela neoinstitucionalista de Douglas C. North (1989), aunque sus mejores fundamentos conceptuales están en la distinción establecida por Hayek entre "cosmos" y "taxis", es decir, entre el orden social espontáneo y sus correspondientes sistemas normativos, por un lado, y el orden de las organizaciones y su correspondiente sistema normativo, por otro (vid. Hayek, tomo I, capítulos 1 y 2). Para una exposición más pluridisciplinar y comprensiva de una diversidad de escuelas institucionalistas puede verse la obra de Scott (1995).

cos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones[28].

El Banco Mundial en su Informe de 1997 (págs. 33-34) parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: "Las explicaciones de las enormes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales -tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo... (Después) se pasó a pensar que la clave para el desarrollo era la infraestructura física –maquinarias y equipos–... (Pero) las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas... (y) nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más de prisa en unas partes del mundo que en otras... Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma... A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?". Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir que (pág. 38) "aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones... La enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas"[29].

El Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que lo considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la "capacidad institucional", entendida como la capacidad estatal "para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar" (pág. 38). Ahora bien, como el Informe del Banco no contiene ni un concepto claro y específico de "institución", ni el razonamiento de por qué unas estructuras institucionales son mejores que otras en términos de desempeño económico, de equidad social o de participación política, y como, finalmente, tampoco expone ni referencia ninguna teoría cierta acerca de cómo surgen y cambian las instituciones, resulta que las lagunas y las inconsecuencias del informe se

28 Toda la obra de North es una excelente exposición del tema aquí indicado. Una visión más panorámica y sintética del programa de investigación del neoinstitucionalismo actual puede encontrarse en Eggertsson et al. (1996, 6-24). Este último trabajo podría haber inspirado el gráfico 2.1 del Banco Mundial (1997, 34), aunque informamos al lector que otros gráficos más completos pueden encontrarse en el excelente trabajo de Eggertsson. Dichos gráficos no sólo muestran la correlación existente entre instituciones y desempeño económico o riqueza, sino entre instituciones y organizaciones, así como la dinámica del cambio de la institucionalidad formal.

29 El Banco Mundial se ha acercado así a la posición previamente defendida por una serie de autores, conforme a los cuales hoy la gobernación ("governing") no consiste fundamentalmente en proveer bienes o servicios sino en crear el modelo o pautas de interacción entre los diversos actores intervenientes en el proceso político-administrativo (Kooiman: 1993, 275-282), o aquellos otros para los que las capacidades principales de gobernación (es decir, las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública) sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la "governance" entendida como institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa (Metcalfe: 1993, 185-196), o aquellos otros que indican que el problema hoy no es más o menos gobierno, sino mejor "governance", es decir, mejor articulación del "proceso colectivo, a través del cual cada sociedad resuelve sus problemas y satisface las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al gobierno (Osborne y Gaebler: 1992, 24) o, finalmente, a la de aquellos otros que expresan que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino de la arquitectura social en la que los individuos y los grupos persiguen su utilidad (Moore: 1995, 37).

hacen inevitables. Así, por ejemplo, la falta de un concepto preciso de institución, que incluya la institucionalidad informal, no nos orienta acerca de cómo proceder al análisis institucional; la falta de razonamiento de por qué las instituciones son económica y socialmente importantes, nos impide disponer de criterios evaluadores de la eficiencia de una estructura institucional específica; finalmente, la falta de una teoría del cambio institucional, sólo permite hacer pobres aportaciones (las incluidas en el capítulo 9 del Informe) acerca de cómo diseñar y poner en práctica reformas institucionales concretas.

El punto clave es el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué debe hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países.

El saber convencional sobre el cambio institucional suele ser del tenor siguiente: las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarle mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener también la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes[30].

El párrafo anterior no expresa toda la complejidad del cambio institucional, por ello, nos limitaremos a destacar dos temas: (1) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social[31] y (2) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, habida cuenta del componente informal de las instituciones[32].

30 Una excelente exposición sintética del cambio institucional es la hecha por Eggertsson, incluida su expresión gráfica (1996, 11-13). Especial atención se presta no sólo a la conocida dificultad del cambio institucional, sino al dato más inquietante de que muchas veces los cambios institucionales no producen la mejor solución posible o incluso pueden empeorar la institucionalidad vigente.

31 "Es necesario desmantelar la racionalidad instrumental implícita en la teoría económica neoclásica si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios importan; y la comprensión de la manera en que evolucionan resulta necesaria para progresar en el desarrollo de un marco analítico que nos ayude a comprender el cambio social. La teoría económica de la elección racional asume que los individuos conocen qué es lo que les interesa y actúan acordemente. Esto puede ser correcto tratándose de individuos que actúan en los mercados altamente desarrollados de las economías más modernas (y aún en estas se registran anomalías importantes), pero es patentemente falso cuando se tienen que tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, que son las que han caracterizado y siguen caracterizando las opciones políticas y económicas que moldean el cambio histórico.... Herbert Simon (1986, 210) los ha afirmado diciendo: "Si aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como el poder de cómputo del decisor se encuentran severamente limitados, entonces tendremos que distinguir entre el mundo real y la percepción y la forma de razonamiento sobre el mismo de los actores. Es decir, tendremos que construir una teoría del proceso de decisión. Y nuestra teoría tendrá que incluir no sólo los procesos de razonamiento sino también los procesos que generan la percepción subjetiva del actor acerca del problema a resolver y de su marco". La comprensión de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre exige, pues, adentrarse tentativamente en el proceso de aprendizaje social... La mente aparece para ordenar y reordenar los modelos de aprendizaje, evolucionando desde sus propósitos específicos iniciales a niveles mayores de abstracción capaces de procesar nuevo tipo de información. Esta capacidad de generalizar es no sólo la fuente de todo pensamiento creativo, sino también de las ideologías y sistemas de creencias que subyacen en las decisiones que tomamos los individuos... Los sistemas o estructuras de creencias son transformados en estructuras económicas y sociales mediante las instituciones (incluyentes tanto de las normas de comportamiento formales como informales). La relación entre los modelos mentales y las instituciones es, pues, muy íntima. Los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio" (North: 1994, 362-363).

32 "Es la combinación de reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas, lo que enmarca el desempeño económico. Mientras las reglas formales pueden cambiar de la noche al día, las normas informales, por lo general, sólo cambian

Una consideración más; si contemplamos el Estado como el sistema institucional del proceso político-administrativo, el Estado resulta ser el régimen o sistema normativo que articula las relaciones de poder entre los actores gubernamentales y no gubernamentales intervinientes en el proceso político-administrativo. Desde esta perspectiva, la credibilidad de la Reforma del Estado está necesariamente asociada a la Reforma Política. Sobre este punto se insistirá más adelante, tras considerar en el epígrafe siguiente la nueva significación de la reforma administrativa.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Desde que las agencias multilaterales de cooperación, y especialmente los Bancos, han rehabilitado al Estado y planteado su reforma como prioridad del desarrollo, un gran mercado de servicios ha quedado legitimado en el mundo entero. Miles de empresas consultoras, "free-lancers", profesores, institutos, departamentos universitarios... afinan y actualizan sus maletas repletas de soluciones en busca de problemas. Nuevamente "las best practices" pueden ser codificadas, mercadeadas y vendidas donde haya alguien que las quiera comprar. Nuevamente se correrá el riesgo de sacrificar el conocimiento de la verdadera realidad local para fijarnos en el modelo a importar. Nuevamente se puede volver a endeudar a los pueblos para tratar de injertar reformas que no pueden florecer en el tejido institucional patrio. Por este camino se corre el riesgo de recaer en los errores del movimiento de la vieja reforma administrativa. Conviene recordarlos, aunque sea brevemente y *sine ira et studio*, aunque sólo sea porque quien ignora la historia corre el riesgo de repetirla.

Tras cuatro décadas de reformas administrativas las sombras superan claramente a las luces cosechadas. Sin embargo, hubo un tiempo en que la reforma administrativa era un auténtico movimiento internacional, prestigioso y dinámico. Pero su frustración general se expresa hoy en el abandono decidido del propio eslogan y la huida, no siempre acompañada de contenidos renovados, a las políticas públicas, la gerencia pública, la modernización administrativa, el management del sector público y últimamente la "governance". Ante este batiburrillo de expresiones conviene recordar que "el hábito no hace al monje" y que bien se pudieran estar dando los mismos perros con diferentes collares. Como afortunadamente hay abundancia de diagnósticos en gran parte coincidentes y debidos a los protagonistas del movimiento[33], podemos responder con bastante precisión por qué fracasó dicha reforma.

---

gradualmente. Y como son éstas normas de comportamiento las que proveen legitimidad a las reglas formales, el cambio revolucionario nunca es tan revolucionario como sus partidarios pretenden, y sus efectos pueden ser muy distintos de los esperados. Las economías que adoptan las reglas de otra economía exitosa obtendrán resultados diferentes en coherencia con las diferencias existentes entre las normas informales y las garantías de cumplimiento. La implicación es que la transferencia de las reglas económicas y políticas de las democracias exitosas a Europa del Este o a los países en desarrollo no es una condición suficiente para el buen desempeño económico. El ajuste y la privatización no son una panacea... Los gobiernos condicionan significativamente los resultados económicos porque definen y garantizan el respeto de las instituciones o reglas formales. Consiguientemente, una parte esencial de toda política de desarrollo consistirá en definir y garantizar eficientemente los derechos de propiedad. Y aunque sabemos poco de cómo conseguir este objetivo, podemos sin embargo establecer una serie de implicaciones: (a) las instituciones políticas sólo serán estables cuando estén rodeadas de organizaciones interesadas en su mantenimiento y dispuestas a luchar por ellas; (b) toda reforma exitosa exige tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencia, pues son los modelos mentales de los actores los que moldean sus decisiones; (c) el desarrollo de normas de comportamiento que soportarán y legitimarán nuevas reglas formales es un proceso lento, y a falta de las garantías de cumplimiento que tales normas suponen, las instituciones políticas tenderán a ser inestables; (d) aunque el crecimiento económico se puede producir a corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo implica el Estado de derecho; (e) las constricciones informales favorables al crecimiento pueden producir crecimiento económico incluso con reglas políticas o condiciones adversas; la clave estará en el grado en que tales condiciones adversas son efectivamente exigidas" (North: 1994, 366-367).

33 La literatura sobre el tema es mucha y muy dispersa. De particular interés nos han resultado, en primer lugar, el magnífico balance del profesor Caiden (1991), así como el pionero trabajo de Bernardo Kliksberg (1982) y los de Gilberto Flores (1984) y Pérez Salgado (1984).

La reforma administrativa fracasó, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fue una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60[34].

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó)[35]. Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60, además, la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como "el" modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y eficiencia. La burocracia se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo[36]. De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo. Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.[37].

34 El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: "Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen" (Banco Mundial: 1997, 91).

35 Sobre el clima intelectual y político del desarrollo prevaleciente en esta época puede consultarse la excelente exposición contenida en los primeros capítulos de Elionor Ostrom *et al.* (1993).

36 "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración..." (Max Weber: 1922 y 1987, pág. 731).

37 Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996, 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996, 56-94).

Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, los que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales"[38].

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura "gerencial". El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos

38 El concepto de "burocracia patrimonial" es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas "sumamente irracionales de burocracia", características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber: 1992 y 1989, pág. 1073).

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las burocracias: "Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de "motivos" racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La "igualdad jurídica" y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una "objetividad" racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial" (Weber: 1922-1989, 735). "La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)" (pág. 752). "Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una "igualdad jurídica" en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del "privilegio" y de la negación en principio de toda tramitación "según los casos". Pero proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento... (pág. 738)". "Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente "del Cadí", o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho..., como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia... Sin duda, la circunstancia de que esa "justicia del Cadí" y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna -ni podía originarse- en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los "precedentes", o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómata de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse" (pág. 1062).

de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un "modelo o tipo ideal" en el sentido weberiano[39].

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico[40]. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: (a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; (b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional –aunque sea sólo como "third best"– continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; (c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que se incluye en las funciones exclusivas del Estado, cualitativamente más importantes; (d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente "públicos" como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana.

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello[41]. Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede

39 En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: "La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del estado (1995)...- Las principales características de la administración pública gerencial (son): (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos), (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado." (Bresser: 1997, 28).

40 El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunil (1997), así como, ya *in extenso*, del capítulo III de su tesis doctoral (1997b).

41 "Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar" (Banco Mundial, 1997, 47).

haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como "actividades exclusivas del Estado" (Bresser, 1997) o "funciones estatales de orden superior" (Dror: 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal; la prevención de la salud mediante la lucha contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, principalmente; el financiamiento de servicios básicos de educación y asistencia sanitaria; la provisión de infraestructuras básicas; programas de lucha contra la pobreza; programas de socorro en caso de catástrofes; programas de defensa de bienes medioambientales esenciales; programas de defensa de la identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática.

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. No hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella. La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto[42]. Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado[43].

---

42 El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un recientísimo informe de Birdsall *et al.* (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: "Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos..." (pág. 9).

43 Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 38. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de "third party enforcement" (North: 1989, 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: "...bastan unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero) ...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso; abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn: 1995; Johnson y Libecap: 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole: 1994, cap. 16; Baron; 1995; Spiller: 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "commitment" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social[44].

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales: (a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos (Johnson y Libecap: 1994); (b) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o "regulaciones" en general (Horn: 1995), y (c) el problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc. (Niskanen: 1971).

Pues bien, la conclusión fundamental de la corriente de economía política que venimos referenciando es que la solución racional, aunque no obviamente satisfactoria, de todos estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática (Przeworski: 1996; Prats: 1997:47-50). La razón fundamental aportada es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el público de producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasimercado). Ello es así porque:

a) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller: 1992, 128-158);
b) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea

complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos" (Banco Mundial: 1997, 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios tienen los entornos regulatorios de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone *et al.* (1996, 95-128).

44 Aquí hay que remitirse a mi artículo y explicar algo más de lo que dice el párrafo.

efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom: 1982);

c) a que dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos ("outcomes") se confundan impropiamente con los simples productos ("outputs") de los organismos regulatorios o interventores (Tirole: 1994, 4);

d) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole: 1994, 22), y

e) a que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer: 1996, 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como "gerencia", "gestión" o "management" público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del "management" clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski: 1996; McCubbins y Schwartz: 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia[45].

Murray J. Horne (1995, 111 y ss.) todavía ha avanzado más al precisar qué tipo de arreglos institucionales son capaces de hacer que el régimen funcionarial resuelva el problema de agencia al que inevitablemente se enfrenta. Su punto de partida es que la coalición que produjo el surgimiento del sistema funcionarial de mérito para resolver la durabilidad de los compromisos legislativos sólo podía conseguir este objetivo resolviendo a la vez el problema de agencia. En efecto, si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que éstos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos (es decir, si los intereses públicos pueden ser fácilmente capturados por los grupos de funcionarios o si éstos pueden ser fácilmente clientelizados por los grupos de interés privado), la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza atribuidas al sistema de mérito quedarán en entredicho.

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir

45 Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanente adaptadas -incluidos los códigos deontológicos- que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporta tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en reportar), pues es costoso y no como establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como "third best", habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski: 1996, 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión, gerencia o "management", o la de extender el régimen funcionarial al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats: 1997, 49). En Libecap al enfoque "reinvención del Gobierno" popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap: 1994, 186).

positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120)[46].

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción "configuracional" mintzberguiana de "burocracia maquinal"[47]) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente tiene que seguir inspirando los proceso de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial propia del viejo Estado de la substitución de importaciones a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente construidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

46 Para Horn, un régimen funcionarial que, aún disponiendo de selección en base al mérito, no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, no merece la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste. La promoción por mérito es el elemento decisivo del sistema, a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta la división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse en base a la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano -lo que resulta eficiente presumir incluso cuando no es real, habida cuenta de lo costoso que sería el monitoreo personalizado-) y la promoción entre grados en base al desempeño comparado en relación a los "pares" apreciado por una Comisión de Mérito independiente (Horn: 1995, 119-120). Horn ha razonado incluso la eficiencia del derecho al cargo ("tenure") en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que incluso había sido cuestionada por Max Weber (1922-1989, 203). La crítica realizada en su día por Weber sigue siendo la vigente: se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleador puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en "burós". En estos casos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios liberen información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados a juicio del superior en base a los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica, sino como incentivador de la propia eficiencia funcionarial (Horn: 1995, 122).

47 Existe una gran diferencia entre la concepción de la burocracia en Weber y el concepto de burocracia maquinal de Mintzberg. La primera refiere la racionalidad de la dominación al sometimiento de la gestión organizativa no sólo a normas internas sino a normas generales externas que se imponen a la burocracia, impiden la arbitrariedad en la relación administración-ciudadano y permiten la previsibilidad de las decisiones públicas y el cálculo empresarial. La idea mintzberguiana no alude a ninguno de estos extremos, sino exclusivamente al tipo de configuración interna de la organización. En particular se refiere a la previsión de los comportamientos organizativos en normas previamente diseñadas y a la concepción de la administración como diseño y aplicación de normas. La concepción mintzberguiana de la burocracia maquinal no es en absoluto incompatible con el control y la responsabilidad por resultados, contra lo que en ocasiones se quiere dar a entender. Los managers-administradores de la burocracia maquinal responden por los resultados, que deben medirse, pero los resultados son vistos como el indicador más relevante para detectar anomalías en la organización y proceder a la modificación de las normas y de los comportamientos, verdadero objetivo de la ciencia de la administración en esta concepción. Por contra, el sistema de dominación racional-legal es compatible con configuraciones organizativas distintas del tipo-ideal weberiano. En tal sentido los proyectos de reinvención o sustitución de la burocracia pueden verse no tanto como abandono de la dominación racional-legal, que sigue siendo una necesidad, como del tipo-ideal o configuración organizativa burocrática, que presenta obvias disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

Reinventar la burocracia significa hoy principalmente mejorar la solución de los dos problemas a que responde su estructura institucional: el problema de durabilidad de los compromisos legislativos y el problema de agencia que envuelve el de monitoreo. La solución tradicional pasaba por reconocer voz en el proceso exclusivamente a los políticos, a los funcionarios, a los jueces y a los ciudadanos con un derecho subjetivo o un interés legítimo en una decisión administrativa. Ahora se trata de abrir el número de actores, de mejorar la información y participación de todos ellos y de perfeccionar el sistema general de responsabilidad administrativa. Los países que ya cuentan con burocracias consolidadas están investigando y experimentando diversos caminos a estos efectos. América Latina debe tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos.

En primer lugar se trata de introducir generalizadamente el monitoreo de la implementación, que es un concepto mucho más comprensivo que el de control por resultados[48]. La administración burocrática tradicional no construyó sistemas de información del desempeño. Los controles se limitaban exclusivamente a los insumos y su manejo conforme a las normas y procedimientos establecidos. Hoy, el coste de los servicios administrativos y su esencialidad para la vida cívica, unido al desarrollo de valores democráticos, combinan para que los ciudadanos exijan crecientemente una administración más transparente, más receptiva y más responsable. Esto es literalmente imposible sin buenos sistemas de información del desempeño, capaces de proporcionar no sólo a los "principales" sino a los interesados, las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación, la información necesaria para poder "valorar" la gestión desde la posición propia de cada uno de estos actores.

La voluntad de avanzar hacia sistemas de información sobre el desempeño es característica de todos los países desarrollados, que están adaptando sus administraciones públicas a las condiciones derivadas de la internacionalización de la economía (Aucoin: 1990, 115-137).

CAPÍTULO 2. POR UNOS PARLAMENTOS AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA, LA EQUIDAD Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

V. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO: TAREA PRIORITARIA PARA AVANZAR LA DEMOCRACIA, LA EQUIDAD Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

No cabe una democracia sostenible, ni un mercado eficiente, ni una sociedad solidaria, sin Legislativos o Parlamentos fuertes. Fuertes en el sentido de ser expresión de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que constituyan foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados.

En América Latina se han tenido Legislativos débiles por la misma razón que se han tenido democracias débiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas. El fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario en la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar la sociedad civil y luchar contra las desigualdades, nada de esto puede hacerse sin Legislativos fuertes. La pretensión "managerialista" de responder a los retos de nuestro tiempo exclusivamente con la reforma instrumental del poder ejecutivo no sólo resulta científicamente desautorizada; también está condenada a la frustración práctica.

48 Las consideraciones que siguen se basan en los excelentes trabajos de Mayne y Zapico-Goñi (1997, 3 y ss. 253 y ss.).

Sin un Parlamento fuerte, respetado, percibido como verdadera expresión del pueblo y de sus intereses, no existe Estado de Derecho, ni verdadera libertad. El Estado de Derecho es mucho más que la mera legalidad administrativa con la que se satisfacen los tecnócratas autoritarios de todo tipo. Es el Imperio de la Ley, expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuosa de los derechos cívicos fundamentales (mediante la garantía de la constitucionalidad de las Leyes) y establecedora del marco constrictivo, abstracto y mínimo, necesario para que la libertad de cada individuo u organización resulte compatible con la libertad de todos. La Ley, producida por un Legislativo competente y garantizada por un Poder Judicial independiente y eficaz, se impone a todos, incluido el Poder Ejecutivo, cuya función de formulación y ejecución de políticas públicas ha de hacerse con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, como dicen tantas de nuestras Constituciones. La doctrina de las "materias reservadas a la Ley", según la cual nada que afecte a los derechos constitucionales y a las grandes cuestiones de interés nacional puede debatirse y regularse sino en el Parlamento y en forma de Ley, cierra el cuadro de la verdadera división de poderes, sin la cual ni la democracia ni la libertad resultan creíbles. Uno de los dramas del subdesarrollo es el estancamiento institucional de los Legislativos reflejado en la frase de un político africano que decía: "en nuestro país la Constitución es suprema, pero el Gobierno es más supremo, y el Presidente es El Supremo".

Sin Parlamentos fuertes no pueden existir mercados eficientes. Esta conexión entre Legislativo y economía de mercado, obvia para el liberalismo clásico, ha quedado oscurecida durante los años de ilusiones desarrollistas estatistas y tecnocráticas. Felizmente una parte de la teoría económica actual más prestigiosa (Coase, North, Williamson, entre otros) se ha encargado de razonar fundadamente estas conexiones. Baste con destacar que los mercados eficientes exigen seguridad jurídica para reducir los costes de transacción y hacer frente a los problemas del comportamiento oportunista, de los buscadores de rentas, de las asimetrías de información o del azar moral. La interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de todos los poderes y su corolario, el sometimiento del Ejecutivo a la Ley, resultan un *sine qua non* a estos efectos.

En otras palabras, si no existe un eficaz desarrollo legislativo de las materias constitucionalmente reservadas a la Ley, si el Ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones, si las Leyes producidas no integran un ordenamiento jurídico coherente..., los agentes económicos tendrán que soportar dosis innecesarias de incertidumbre, el intercambio tenderá a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado, el ahorro y la inversión se desincentivarán, se escaparán los beneficios potenciales derivados del desarrollo tecnológico... En definitiva los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia, y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad (Cf. infra., pág. 76 y ss.).

Hay razón adicional, específicamente latinoamericana, que explica por qué se necesitan Parlamentos capaces y fuertes para desarrollar mercados eficientes: durante los 80 y los primeros 90 la mayoría de nuestros países han acompañado la estabilidad macroeconómica y el ajuste con la poda de las regulaciones, empresas y organismos públicos y ajenos al nuevo rol que se pretende para los Estados. Pero, aún no terminada esta tarea, emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente (Bancos Centrales y regulaciones bancarias; capacidades regulatorias sobre bases nuevas; revisión y racionalización del derecho económico; desarrollo del derecho y de las instituciones garantizadoras de la competencia; reforma del sistema y la administración tributarios; reforma del mercado de trabajo...).

Pero si la primera tarea pudo hacerse bajo el casi exclusivo impulso de las Presidencias y con la guía de un recetario económico tecnocrático poco discutible, la segunda tarea, en cambio, presenta mayores incertidumbres y dificultades. En particular y a nuestros efectos, requiere de consensos y definiciones legales e institucionales cuyo espacio inevitable y fundamental de producción son los Parlamentos. De este modo, los Legislativos latinoamericanos del próximo decenio van a asumir la responsabilidad histórica de ser o no ser capaces de estimular y producir los grandes consensos nacionales definidores de las nuevas instituciones económicas nacionales. Ello será tanto más viable cuanto mayores sean las reservas del liderazgo, visión, credibilidad, estrategia y competencias existentes en los Parlamentos.

El fortalecimiento de los Parlamentos es también necesario por razones de equidad social. Las profundas desigualdades existentes en América Latina no proceden, en buena parte de los casos, de la insuficiencia del gasto público social, que, en conjunto, considerando la experiencia histórica de otros países, no suele ser desproporcionado a su nivel de desarrollo. Las desigualdades proceden, primero, de la exclusión de grandes segmentos de la población de la posibilidad de acceder a los intercambios de mercado (dualización social) y, en segundo lugar, de la asignación del gasto social en función o de los intereses políticos clientelares o de la captura de una parte del mismo por coaliciones de intereses capaces de sojuzgar al propio Estado, que resulta así instrumentalizador e instrumentalizado en materia de gasto social.

Frente a todo esto, el gran horizonte consiste no sólo en construir un Estado de Derecho limitado a lo meramente económico y jurídico, sino en desarrollar paralelamente un verdadero Estado de Derecho Social. En materia social, el gran tema latinoamericano no es sólo la gerencia del gasto social, sino fundamentalmente la creación de arreglos institucionales, fruto de consensos suficientes o traducidos en leyes eficaces, que se interiorizan o *in extremis* se imponen coactivamente a todos los operadores políticos y sociales gestores de gasto. Sólo llevando el Estado de Derecho desde la economía (único reducto en el que lo exige el liberalismo clásico) hasta la acción social de los poderes públicos, podrá enmarcarse ésta (y la de los demás actores sociales relevantes) en un cuadro bien establecido y compartido de valores y reglas de juego sobre la asignación de los recursos. Sólo en este marco cobrará sentido el desarrollo gerencial o instrumental. Sin desarrollo institucional, la necesaria reforma gerencial se convertirá en un nuevo episodio del "managerialismo", es decir, de la nueva versión de la vieja cortina tecnocrática tras la que siguen ocultándose la arbitrariedad y el clientelismo. Superar este estadio primitivo de lo social exige recrear las instituciones del incipiente Estado del Bienestar latinoamericano, y ello obviamente no podrá hacerse tampoco sin los consensos y las definiciones legales cuyo espacio natural y obligado de producción son los Legislativos.

La tarea de fortalecer y prestigiar los Legislativos aparece como ineludible por una última razón: sin un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, la formación de la opinión pública queda desproporcionadamente condicionada por los medios de comunicación de masas. Estos son un elemento clave del proceso democrático; pero, tomados uno a uno, no son en sí mismos democráticos y, cuando falla la función representativa, orientadora y legitimadora de los Parlamentos, los medios de comunicación resultan por sí mismos incapaces de orientar y fundar suficientemente la acción colectiva. En el peor de los casos pueden llegar a convertirse en meros instrumentos de grupos económicos u otros, desgarrando el tejido social y debilitando o desestabilizando el propio proceso democrático. Un Parlamento fuerte es uno de los mayores recursos colectivos para impedir el descarrilamiento de la función de información, alerta, denuncia y opinión que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación libres, independientes, pluralistas y responsables.

VI. PARA FORTALECER LOS PARLAMENTOS: PARLAMENTO-INSTITUCIÓN Y PARLAMENTO-ORGANIZACIÓN; PARLAMENTO Y SOCIEDAD CIVIL; RAÍCES HISTÓRICAS DE LA DEBILIDAD DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

Cualquier estrategia de fortalecimiento del Legislativo deberá partir de la distinción conceptual fundamental entre el Parlamento Institución y el Parlamento Organización. Esta distinción tiene importantísimas consecuencias de orden operativo o práctico (para la exposición detallada de la propia distinción, su fundamento y sus consecuencias puede consultarse la parte segunda de este trabajo).

El Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general. El Parlamento como institución no equivale al Derecho constitucional, electoral y parlamentario, pues el concepto "institución" desborda lo meramente formal, para abarcar necesariamente los aspectos "informales", también determinantes de todos los extremos institucionales anteriormente relacionados; aspectos "informales" éstos que no sólo pueden sino suelen en buena parte hallarse en contradicción con los aspectos formales o legales de la vida de los Legislativos.

El concepto de "institución" como comprensivo de las regulaciones formales e informales es lo que explica que las instituciones no puedan cambiarse por decreto (Crozier). En realidad, las instituciones, aunque expresadas parcialmente por la legislación, no son la criatura de ésta. Antes bien, forman parte de la sociedad, son creadas por el propio proceso social, en el cual podemos y debemos influir, pero al que no podemos manejar como hacemos con las organizaciones. El "management" o racionalidad instrumental ha sido creado para dirigir o gerenciar "organizaciones", no para manejar los procesos sociales conducentes a la creación y desarrollo de las instituciones. El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades distintas y exigen estrategias diferentes. No comprender, o censurar, estas elementalidades es lo que conduce a la ilusión tecnocrática o "sinóptica" (Hayek) que ha alimentado tantas reformas fracasadas.

El Parlamento como organización designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos. Pero resulta radicalmente insuficiente si no se acompaña de una estrategia de fortalecimiento institucional. De hecho, un Parlamento institucionalmente débil, sólo consentirá un fortalecimiento organizativo limitado. Invertir gruesas sumas de dinero en la simple mejora instrumental de unos Parlamentos que sigan siendo escasamente representativos (por deficiencias graves del sistema electoral y de partidos políticos), altamente subordinados a un Ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional.

Los criterios de evaluación de la debilidad o fortaleza de las instituciones son también diferentes de los de las organizaciones. Las instituciones tienen funciones, pero no tienen fines ni objetivos, a

diferencia de las organizaciones. Las funciones del Parlamento-institución sólo evolucionan o cambian incrementalmente; y, consideradas a corto y mediano plazo, son permanentes. En cambio, el Parlamento-organización debe fijarse una agenda a corto y mediano plazo (de producción legislativa, de debates, un plan de comunicación...). Por eso, el Parlamento organización puede y debe ser evaluado en base a la eficacia y eficiencia con que gerencia sus fines y objetivos, mientras que la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos; seguridad jurídica; sentido de dirección de la sociedad; eficiencia económica; equidad social; contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad... (Ostrom).

Fortalecer el Parlamento significa, a la vez y necesariamente, fortalecer la sociedad civil. No hay oposición sino implicación mutua entre Parlamento y sociedad civil. A condición, claro está, de saber de qué estamos hablando al referirnos a un concepto ya clásico, pero novedoso y difícil de encajar en la tradición cultural y política iberoamericana.

El concepto de sociedad civil, tal como ha sido recibido en la cultura occidental moderna, procede de su formulación por Locke a finales del siglo XVIII con finalidad de fundamentar y legitimar la revolución burguesa británica. La sociedad civil presupone el contrato social para superar el estado de naturaleza; pero, en contraposición a Hobbes, esa superación no se consigue entregando el poder absoluto a un soberano sólo responsable ante Dios y ante la Historia. Contrariamente, el contrato social, por el que se crea y consiente una sociedad y un gobierno o estado civil (conceptos distintos, pero inseparables en el pensamiento liberal genuino), tiene como finalidad garantizar la autonomía y la libertad de los individuos, que dejan de ser súbditos, sometidos a la soberanía, para pasar a convertirse en ciudadanos, titulares colectivos de la misma.

Como los individuos se constituyen en sociedad civil para garantizar más eficazmente que el estado de naturaleza los derechos de propiedad y las libertades públicas (conceptos inseparables para Locke) tendrán que crear para ello un tipo de Estado que garantice esta finalidad. A estos efectos el "Estado Constitucional" que diseñan se construye desde el principio de la supremacía o imperio de la Ley. Ésta puede delimitar pero nunca anular los derechos de propiedad y libertad. Sólo la Ley es portadora de soberanía, por lo que sólo puede ser elaborada por el Parlamento, único poder representativo de la sociedad civil. Y a la Ley se subordinan los demás poderes del Estado y los Ciudadanos.

En la concepción liberal democrática (independientemente de su plasmación en regímenes parlamentarios o presidencialistas) sólo la Ley es portadora de la soberanía; sólo el Parlamento puede hacer las Leyes; sólo el Parlamento y las Leyes pueden limitar los derechos de propiedad y libertad, y tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sometidos a las Leyes. El Parlamento se convierte así en institución representativa de la sociedad civil constituida para ejercer soberanía que a ésta no corresponde. Sociedad Civil resulta así sinónimo de ciudadanía o pueblo. No hay Sociedad Civil sin Gobierno y sin Parlamento constitucional verdaderos. Y no hay Parlamento democrático verdadero que no represente y encarne a la sociedad civil soberana.

Pero los conceptos anteriores corresponden a la experiencia histórica de los países angloamericanos y nordeuropeos, distinta de la de los países iberoamericanos. La revolución liberal o burguesa (nunca plenamente producida en Iberoamérica) significó en aquellos países la ruptura de los muros de las ciudades o burgos para extender la libertad de empresa, el mercado y la condición política de ciudadano

a todo el territorio y la población del Estado. De este modo, con la revolución burguesa, el mercado y la libertad económica y la condición civil (del latín *cives* que significa ciudadano) comenzaron a extenderse al conjunto de la sociedad, que devino así Sociedad Civil organizada en Estado Constitucional, es decir, con división de poderes, pero prioridad del Parlamento.

Las dificultades de aplicación del esquema anterior a Latinoamérica no proceden del dato de la prevalencia de regímenes residencialistas en la región. El presidencialismo no rompe el esquema anterior, pues el Presidente, aunque elegido, no representa ni encarna la sociedad civil, ni puede ejercer funciones de soberanía, reservadas exclusivamente al Parlamento. El presidencialismo expresa simplemente un reforzamiento del principio de división de poderes consistente en independizar la constitución y la continuidad del Ejecutivo de la voluntad o confianza del Legislativo, típica de los regímenes parlamentarios. Las dificultades del concepto de sociedad civil tienen otro origen: proceden del diferente curso histórico seguido por los pueblos iberoamericanos (con expresa inclusión de España y Portugal en este concepto), el cual ha producido unas estructuras económicas y sociales, una cultura política y un sistema institucional que no se corresponden sino parcialmente con los de los pueblos que han vivido la plenitud de la revolución democrático-liberal.

La historia latinoamericana no se corresponde con la pauta referida en el número anterior. Tal como una prestigiosa historiografía pone actualmente de relieve, los países de la región evolucionaron desde una matriz económica-política-institucional directamente procedente de España y Portugal, países que siguieron una evolución histórica distinta de los nordeuropeos. North ha insistido en el concepto de "pauta de dependencia histórica", para explicar las instituciones de un determinado país en un momento dado y para diagnosticar los límites de los actores en el cambio institucional. Prestigiosos historiadores, como Veliz, han enfatizado este mismo punto. La sociedad, las instituciones y la política iberoamericanas no pueden entenderse sólo ni principalmente con las categorías demoliberales (que han sido, no obstante, formalmente adoptadas).

Sin la introducción de conceptos tales como corporativismo, estatismo organicista, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario, caudillismo... no es posible entender la historia ni la realidad iberoamericana actual. Ni se puede captar el conflicto entre las instituciones formales demoliberales y la pervivencia de muchas instituciones informales tradicionales y coherentes con las exigencias de una realidad social que sólo parcialmente es de mercado, que se concibe corporativistamente y no como sociedad civil de individuos libres e iguales, y que confía su "gobernación" no al Imperio de la Ley, sino a la voluntad última de un cacique, caudillo o Presidente, capaz de arbitrar la posición relativa que debe corresponder en el "cuerpo social" a cada uno de sus miembros o grupos relevantes.

Para remachar el argumento, valga una larga cita de un prestigioso autor norteamericano: "Los sistemas latinoamericanos tienen sus raíces en el concepto griego de la 'solidaridad orgánica'; en el sistema romano de jerarquía de leyes e instituciones; en la concepción católica histórica de una organización de la sociedad corporativa, sectorial y compartimentalizada en la que cada persona acepta su posición en la vida; en la organización corporativa similar (ejército, iglesia, ciudades, nobleza, gremios) de la sociedad ibérica durante la edad media; en la mentalidad guerrera y en los enclaves urbanos amurallados de los sistemas centralizados que caracterizan los primeros pasos de los Estados español y portugués; y en la cultura y las instituciones políticas absolutistas, escolásticas y católicas de la España de la inquisición y la contrareforma... América Latina es esencialmente Occidente, pero representa una tradición particular occidental, que no resulta nada familiar a los estadounidenses. América Latina es un

fragmento de la Europa de entre 1492 y 1570 (la era de la Conquista), y un fragmento de una parte especial de Europa, la Península Ibérica. Como un fragmento de la Europa medieval de su tiempo, católica, corporativa, romana, semifeudal, y como un reflejo de las principales instituciones de España y Portugal y no de Francia, Alemania, Gran Bretaña, u otros países europeos nordoccidentales, América Latina tiene características especiales. Su economía ha sido y permanece esencialmente mercantilista y sometida al intervencionismo estatal; su estructura social ha sido dualista más que multiclasista y pluralista; sus instituciones políticas han sido jerárquicas y autoritarias más que democráticas; su cultura y religión ha sido ortodoxa, absolutista e impregnada de los preceptos católico-tomistas... América Latina quedó condenada a situarse muy por detrás de los Estados Unidos en términos de crecimiento económico; pero esto no debería llevarnos a creer que sus instituciones políticas, morales o sociales son "retrasadas" o "subdesarrolladas" (Wiarda).

En esta historia peculiar se encuentran las raíces de la debilidad de los Parlamentos no sólo latino sino iberoamericana. La constitución y las leyes formales son las de los regímenes demoliberales, pero las instituciones informales no lo son (Putnam). El sistema económico tiende todavía a verse como un sistema de intercambio con el poder político, no como un juego u orden abstracto interiorizado y respetado por agentes económicos autónomos; la estructural social sigue siendo en gran parte corporativa; la ley determina quién está dentro del sistema y cómo, pero no dirime los conflictos entre intereses corporativos; éstos exigen de un poder arbitral máximo y centralizado: el Presidente, garante de una solidaridad orgánica, heredero de la legitimidad patrimonialista de los antiguos emperadores y reyes; el Presidente y su burocracia centralizada son los que van a superar la dispersión caudillista y territorial del poder y a garantizar con ello la unidad nacional. En este sistema el espacio dejado a los Legislativos no puede ser sino complementario y de acompañamiento. Cuentan de cierto jefe de bancada que, ante la protesta de algunos parlamentarios sobre el escaso relieve de su función, les espetó: "no protesten por sólo levantar el dedo, que si los quisiéramos para otra cosa, no serían Vdes, pues." Se non é vero é ben trovato...

La debilidad de los Parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa, y ello es lo que ha provocado la confusión sobre el concepto de sociedad civil. En efecto, como amplios sectores de la población no se sienten debidamente representados en el Legislativo; y como, aún sintiéndose bien representados, no perciben a éste como el centro del poder, dado que no es la Ley la que asigna posiciones sino el poder arbitral y en gran parte arbitrario de la Presidencia, nada más lógico que los diversos sectores sociales reivindiquen el reconocimiento de un propio protagonismo en el proceso de toma de decisiones políticas. En este contexto, en Latinoamérica, el concepto de sociedad civil tiende a designar el conjunto de organizaciones de toda índole que pretenden influir en el proceso político por otros cauces que los partidos políticos, las elecciones y el Parlamento. Sociedad Civil se quiere oponer así a sociedad política, juzgándose esta última escasamente representativa, aunque dotada de legitimidad democrática formal.

Curiosamente esta versión de la sociedad civil no se corresponde con la concepción liberal, sino con otra radicalmente distinta, últimamente propuesta por Habermas, que comprendería exclusivamente las asociaciones voluntarias fuera del dominio del Estado y de la economía, integrantes según Habermas de un "sistema" incapaz de autoreformarse y que debe transformarse por el empuje de la sociedad civil. En todo caso, desde una perspectiva liberal democrática, las insuficiencias del sistema representativo son un dato institucional que debe ser superado con la finalidad de llegar a configurar una ciudadanía o sociedad civil plena. En un momento en que el viejo Estado autoritario, corporativo y paternalista iberoamericano se está transformando positivamente, no parece sensato que el viejo corporativismo, que los proceso de

liberalización y democratización están arrojando por la puerta, se acabe colando por la ventana bajo el ropaje de la sociedad civil versión Habermas. Claro que para ello la profundización de la democracia y el fortalecimiento de los Legislativos resulta una *conditio sine qua non*.

Fortalecer los Parlamentos es una cuestión de naturaleza completamente diferente a la de pasar del régimen presidencialista al régimen parlamentario, tema ésta sobre el que tanto han insistido Linz y Valenzuela. Como se deduce de los textos de estos mismos autores la fortaleza o debilidad del Legislativo es independiente del tipo de régimen político: en otras palabras, puede darse un Legislativo fuerte en un régimen presidencialista (caso de los Estados Unidos de Norteamérica) y un Parlamento débil en un régimen parlamentario (caso español). La persistencia del presidencialismo en América Latina no es, por lo demás, casual; parece ser la consecuencia de esa historia particular que no ha permitido la agregación de los diversos intereses a nivel parlamentario. A nuestro modo de ver el tema de nuestro tiempo no es presidencialismo o parlamentarismo sino el fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos dentro de la reforma del Estado iberoamericano en curso. Cuando este proceso haya avanzado suficientemente y dispongamos de Legislativos percibidos como representantes de una ciudadanía plena, capaces de desempeñar sus funciones institucionales, quizás entonces habrá llegado el momento de plantear la pertinencia constitucional del presidencialismo.

VII. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS

VII.1. Fortalecer la legitimidad representativa de los Parlamentos

Fortalecer institucionalmente a los parlamentos significa crear las condiciones para que puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, de producción de legislación, y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia, ni puede funcionar eficientemente el mercado, ni podrá desarrollarse un verdadero Estado Social de Derecho. Para crear estas condiciones no bastará con incrementar los recursos disponibles y mejorar su gestión, es decir, con el desarrollo organizacional. Hará falta un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos, para avanzar los nuevos valores y reglas del juego de la vida parlamentaria.

El primer objetivo de esta gran tarea nacional consiste en fortalecer la credibilidad representativa de los Legislativos. Este objetivo plantea problemas muy diversos que van desde el mecanismo electoral vigente y su funcionamiento hasta la definición del estatuto de los diputados y de la propia Cámara legislativa, pasando por la cuestión del uni o bicameralismo o la de la mayor o menor autonomía de los Parlamentos frente a los Presidentes. Obviamente, la función representativa de los Parlamentos no es separable de sus demás funciones. De hecho sólo el buen desempeño de las funciones legislativa y deliberativa, orientadora y de control, puede remachar la credibilidad o función representativa de los Parlamentos.

No hay Parlamentos representativos sin elecciones sanas. La credibilidad del mecanismo electoral es la primera condición de la legitimidad democrática. Se ha avanzado muchísimo en este sentido. Tanto que en muchos países latinoamericanos los problemas no proceden ya de la falta de credibilidad en las elecciones, sino de la conciencia de que el sistema electoral vigente, combinado con el sistema de partidos políticos, y dada la vigencia de la cultura política tradicional, conduce a la exclusión del proceso político

de capas muy amplias de la población. El sentimiento de alienación social respecto de los partidos políticos no sólo desprestigia a éstos sino también a los Cuerpos Legislativos que se visualizan representando más a los propios partidos que a la ciudadanía.

El desprestigio y la incertidumbre que envuelve a tantos partidos políticos es uno de los aspectos más preocupantes del proceso democrático latinoamericano. Aún con los nuevos horizontes abiertos para la revolución en las telecomunicaciones y la llamada democracia electrónica (Rodotá), el funcionamiento de las democracias sigue siendo inconcebible sin la mediación de los partidos políticos. El problema está en que cuando esta mediación es inadecuada, por haberse patrimonializado los partidos y cerrado consiguientemente a los anhelos y aspiraciones sociales, la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, y en primer lugar del Parlamento, resultará inevitable. Es la típica situación en la que los partidos y los gobiernos que controlan intentan moldear el entorno en lugar de adaptarse a él (Olsen), cosa que a veces consiguen lograr, especialmente en fases de expansión económica. Se trata de un problema que no es privativo de Latinoamérica, ni nada fácil de resolver.

Para evitar el riesgo de la denostada "partidocracia", muchas veces se plantean reformas del sistema electoral, con la intención tanto de romper bloqueos a la entrada de nuevos partidos o formaciones políticas como de evitar la manipulación del electorado por los cogollos u oligarquías partidistas. La apertura de listas en los sistemas de representación proporcional, la remodelación de las circunscripciones electorales para romper la impersonalidad de la elección, o incluso el paso del sistema proporcional al mayoritario, son soluciones que a veces se consideran. Pero la experiencia histórica en este punto, tanto en Latinoamérica como en otros países, es cualquier cosa menos concluyente.

Los sistemas proporcionales sin listas bloqueadas, que permiten al elector cierto manejo de nombres, o las fórmulas ya claramente mayoritarias, unas y otras ideadas para que cuente más la personalidad del candidato que el partido al que pertenece, presentan también graves problemas de funcionamiento. En efecto, la experiencia histórica y actual muestra que la personalización de las candidaturas fomenta a menudo el clientelismo político, cuando no la corrupción lisa y llanamente. El candidato individual se ve condicionado por los compromisos que adquiere y las ayudas que recibe durante la campaña. Y, a pesar de los medios de control, el riesgo de dependencia de intereses y de soborno más o menos sofisticado es notable (la experiencia japonesa es quizás la más significativa). Otra consecuencia del voto uninominal es la subrepresentación de los grupos marginales en la confección de las candidaturas. La necesidad de asegurar la victoria lleva al partido a excluir de las candidaturas a los miembros de las categorías políticamente menos atractivas: mujeres, jóvenes, grupos étnicos..., reduciéndose todavía más por esta vía la representatividad de los Legislativos. El debate sobre el sistema electoral y representatividad de los partidos es, pues, menos sencillo de lo que tiende a considerarse.

La relación entre sistema electoral y sistema de partidos no es mecánica, ni siquiera tendencial (como supuso Duverger), aunque hay una obvia interrelación. Pueden intervenir muchas variables que rompan el esquema previsto (heterogeneidad social, divisiones territoriales, capacidad de los dirigentes de la oposición para cuestionar el sistema, factores históricos), ya que las fórmulas electorales son antes resultado que causa de los sistemas de partidos, y en sí mismas no son el elemento fundamental sino uno más de los elementos definidores de un sistema político (Aguilera y Vilanova).

De todo lo anterior se deduce que la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos. Este es el

tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y los Parlamentos, que no puede obviarse subsumiéndolo en la simple reforma electoral. No habrá fortalecimiento institucional de los Parlamentos sin fortalecimiento institucional de los partidos políticos. En última instancia, la creación de un marco social democrático de convivencia está menos marcado por la existencia de unas vías jurídicas que amplíen las relaciones entre el Parlamento y la sociedad que por la configuración de los sujetos políticos fundamentales de esta relación: los partidos políticos. Sus proyectos de remodelación social, de agregación y jerarquización de intereses y valores, sus propuestas para resolver (o avivar) los conflictos y tensiones o los consensos, les convierten en la piedra angular de la presencia en el Parlamento.

Si los partidos políticos no canalizan suficientemente las exigencias parciales (y, como tales, minoritarias) para proponerles soluciones insertas en un esquema global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente que no contribuiría al reforzamiento de una sociedad democrática, sino que precisamente podría establecer un Estado democrático sobre una sociedad de estructura y comportamiento no democrático que pudiera poner en crisis la democracia política y el mismo Estado. Son los partidos los que deben animar o impulsar, en todo caso recoger, la tarea de vertebración social y los que deben hacer real su función de proyectar la sociedad en el Estado. Los partidos políticos deben asumir en la práctica que son maquinarias no cerradas, que son organizaciones diferenciadas que expresan y orientan conjuntamente a amplios sectores sociales para realizar un programa posible, que son organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva (Molas).

En definitiva, de lo que se trata es de combatir el Estado de partidos o partidocracia para defender la Democracia necesariamente de partidos. Para ello es importante el desarrollo progresivo de un verdadero Derecho de partidos, fruto del consenso casi unánime en el cambio de la cultura política, que garantice eficazmente la representatividad de los partidos, la igualdad de concurrencia electoral, la limpieza de su financiación, su efectiva democracia interna..., en definitiva, las condiciones que aseguran el buen cumplimiento de sus funciones constitucionales (de socialización política, de representación de intereses, de movilización de la opinión pública, de selección de elites políticas...). El sólo Derecho de partidos no apoyado en un proceso de cambio en la cultura política y en mecanismos judiciales que cierren la garantía de su eficacia, serviría desde luego de muy poco. En cualquier caso, si no queremos partidocracia no tenemos que condenar sino presionar por la reforma de los partidos políticos. Éstos, aunque nacen en la sociedad, tienen como objetivo el Estado, y son demasiado importes para dejarlos sólo al albur de sus directorios: los partidos políticos hacen la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman los Gobiernos, controlan las Administraciones, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto tenemos que financiarles (González Encinar). Los partidos políticos no son Estado, pero sí son claramente asociaciones de interés público general, con importantes funciones constitucionales a su cargo. No pueden considerarse, pues, ni patrimonio ni interés exclusivo de sus directorios, cuadros, afiliados o electores. Consiguientemente su creación y disolución, su objeto, su régimen de financiamiento, su sistema de afiliación, o su organización y funcionamiento interno, no son una mera cuestión privada, sin relieve alguno para el interés público. Es este interés público, reflejo de las funciones constitucionales que cumplen, lo que exige el embridamiento legal de los partidos en un sistema de frenos y contrapesos, que ayuden a resolver en este tipo de organizaciones los problemas del comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el azar moral... y otros, que están en la base de la degradación hacia la partidocracia, la corrupción y la ineficiencia.

Otro aspecto principal del fortalecimiento de la representatividad de los Legislativos radica en la definición del estatuto de los legisladores y, especialmente, de la naturaleza de su representación, del

sistema de incompatibilidades, de sus retribuciones y privilegios y de la duración en el ejercicio de sus cargos.

En primer lugar está la cuestión de a quién representan y ante quién responden los legisladores. La respuesta jurídico-formal es que representan a la ciudadanía, pueblo o nación, conjuntamente considerados, y no a ninguno de sus componentes particulares. De ahí procede la irrevocabilidad de su mandato no sólo por los electores, sino también en algunos países (conforme a una doctrina jurisprudencial muy discutida) por los partidos políticos con cuyo apoyo o en cuya lista se presentaron. Pero la situación real es mucho más complicada.

En los diversos sistemas uninominales, especialmente combinando con circunscripciones electorales reducidas, el legislador tiende a convertirse en un agente de los intereses locales, pero no tanto ante el Legislativo como ante el Ejecutivo donde residen normalmente los recursos capaces de satisfacer la clientela electoral local. Este sistema se refuerza todavía más permitiendo la acumulación de mandatos representativos en las Administraciones Locales y en el Legislativo nacional. Como consecuencia, la dedicación de los legisladores a las grandes cuestiones, debates y programas nacionales se resiente o desaparece; la función legislativa se deteriora, al no desarrollarse las competencias y capacidades necesarias (distintas de las de gestión de intereses particulares); los propios poderes descentralizados quedan sometidos a la tutela política de los "legisladores" –únicos capaces de acceder eficazmente al poder centralizado– y, en consecuencia, privados de verdadera autonomía; los partidos políticos tienden a constituirse en coaliciones territoriales de notables, capaces por ello de agregar intereses presentes, pero menos de desarrollar proyectos nacionales superadores del status quo (considerando, por ejemplo, intereses no representados en el proceso político, pero de carácter fundamental, tal como señala Dror en relación, por ejemplo, a las próximas generaciones; o desarrollando nuevas percepciones o modelos mentales de determinación de los propios intereses –cambio de ideas, ideologías, cultura, etc. a los que se refiere North como factores del cambio institucional–).

Contrariamente, en los sistemas proporcionales, con circunscripción electoral más amplia, especialmente sin primarias y con listas cerradas (y más aún en los países donde el mandato del legislador puede ser revocado por el partido de pertenencia), el proceso electoral consiste en una opción entre partidos políticos, por lo que si la representatividad y vitalidad de éstos es baja, los riesgos de patrimonialización y partidocracia serán muy elevados. La opción no es, pues, fácil.

Más bien debe caminarse hacia la institucionalización real (formal e informal) del legislador representante exclusivamente de la voluntad y los intereses nacionales. Ello exige caminar hacia la ampliación de las circunscripciones, la democratización de los partidos y la opción básica por el sistema proporcional, entre otros extremos. Nuestra posición se fundamenta en que, en el contexto actual de la región, con tantos desafíos y transformaciones de orden global que enfrentar, la pervivencia de la vieja figura del legislador "patrón político, reivindicador y cacique, asistente social local" debe ser superada. La representación y defensa de los intereses locales debe ser confiada a los nuevos poderes descentralizados, cuya inserción constitucional en el Estado debe seguir perfeccionándose. Los legisladores deben pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizadores de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos. Obviamente, el progreso hacia el perfil de legislador que se está proponiendo no depende exclusivamente de reformas en su estatuto legal, sino principalmente de

un proceso general de desarrollo de nuevos valores y pautas organizativas y de comportamiento. En este sentido, las propuestas de apoyo al desarrollo de la capacidad de liderazgo realizadas en el último informe del Club de Roma (Dror) merecerían una consideración detenida.

Si no se es partidario por todo lo anterior de la acumulación de mandatos locales y legislativos, no se tiene, en cambio, tan claro la cuestión del límite temporal de ejercicio continuado de la función de legislador. Frente a los conocidos riesgos de la perpetuación en la función, está el dato de que el "liderazgo legislativo" exige un mínimo de experiencia, por lo que difícilmente puede adquirirse en un sólo mandato. Pero la perpetuación en el tiempo de una "rosca" de legisladores puede resultar todavía más dañina. El hecho es que no parece haber soluciones mágicas en el Derecho constitucional y en la experiencia política comparadas. La combinación de mandatos temporales extensos (cuatro o cinco años) con la limitación a dos (o tres como máximo) mandatos continuados, podría satisfacer las exigencias de continuidad, liderazgo y cierto profesionalismo, por un lado, y evitar los enquistamientos peligrosos, por otro. La limitación prudente de los mandatos electorales continuados resulta también aconsejable para abrir y renovar las dirigencias de los partidos políticos, contrarrestando sus tendencias patrimonialistas.

VII.2. El fortalecimiento de la función legislativa: la contribución de los Parlamentos al Estado de Derecho

Sin Imperio efectivo de la Ley, sin independencia del Poder Judicial y sin respeto del Ejecutivo por la autonomía funcional del Legislativo, difícilmente podremos construir el Estado de Derecho. Y sin Estado de Derecho, las Leyes que produzca el Legislativo seguirán siendo escasamente eficaces y creíbles, por más sistemas de información computarizada y equipos de expertos que pongamos al servicio de la función legislativa. Sin verdadero Estado de Derecho podrá seguirse diciendo con razón "hecha la Ley, hecha la trampa". Valgan estas afirmaciones como premisas ratificadoras una vez más de que no hay verdadera Reforma del Estado que no responda a una visión y a una estrategia integral. Los diversos poderes del Estado no sólo son independientes, son también funcionalmente interdependientes (si el Judicial no funciona, el Ejecutivo podrá actuar arbitraria e impunemente, las Leyes no serán respetadas, la función legislativa se desincentivará y degradará inevitablemente...)

Sin buenas leyes no hay seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica: (a) no puede haber mercados eficientes; (b) los ciudadanos que se benefician de los servicios sociales no lo hacen en ejercicio de sus derechos sociales, sino como consecuencia de la presión o el favor. Nos ocuparemos seguidamente de algunas condiciones institucionales incentivadoras de la producción parlamentaria de buenas Leyes.

La primera condición es el mejoramiento de la calidad democrática de las Leyes, hacer la Ley más democrática, sin que su producción deje de ser función exclusiva de los Parlamentos. La representatividad general del Parlamento es condición necesaria pero no suficiente para la democracia de la Ley. Ésta exige, además, que en el procedimiento de producción de cada Ley concreta sean tomados en cuenta los intereses, inquietudes y anhelos de todos los grupos sociales, tanto de los organizados y con capacidad de presión como de los que no. Los caminos tradicionales de la iniciativa legislativa popular y el referéndum no son desechables, aunque la experiencia histórica muestra lo limitado de su impacto democrático.

Más prometedores parecen ser algunas nuevas regulaciones del proceso legislativo tendentes: (a) a asegurar la información relevante no sólo a los legisladores sino a los distintos agentes sociales intere-

sados en cada Ley particular; (b) a renovar y activar el derecho de petición; (c) a ordenar la participación de los grupos de interés (egoísta o altruista) mediante mecanismos de audiencia preceptiva y razonada, y (d) a combatir el riesgo de arbitrariedad del legislador. Este último punto merece una consideración especial.

La interdicción de arbitrariedad es el pilar fundamental del Estado de Derecho. Esto significa que cualquier decisión pública no basta con que sea constitucional y legal. Tampoco puede ser caprichosa o infundada, es decir, tomada sin los mínimos elementos de instrucción exigidos a toda decisión razonable. La interdicción de la arbitrariedad resulta así no sólo un avance en la democracia de la Ley, sino también una condición o incentivo institucional de la calidad o bondad sustantiva de las Leyes. Lo que sucede es que la lucha contra la arbitrariedad, a veces llamada contra las "inmunidades del Poder", se ha planteado principalmente en relación al Ejecutivo, escasamente en relación al Judicial, y sólo comienza ahora a plantearse en relación al Legislativo. La cuestión presenta dificultades en tanto que el Parlamento encarna la soberanía y ésta se quiere presentar como poder ilimitado. Pero en la concepción constitucional moderan todos los Poderes, incluido el Legislativo, son limitados, en tanto que sometidos a la Constitución (fruto de un Poder Constituyente no reductible a ninguno de los poderes (constituidos). Y es el caso que prácticamente todas las Constituciones modernas contienen una norma (escrita o no) declarando la "interdicción de la arbitrariedad", que se convierte así en un principio fundamental de la democracia moderna.

Los impactos del principio de interdicción de la arbitrariedad en el desarrollo institucional de la función legislativa pueden ser muy importantes, aunque en la práctica se hallan sólo en sus balbuceos. Baste con señalar: (a) puede obligar, so sanción de inconstitucionalidad, a que las Leyes elaboradas resulten coherentes con la información y los estudios disponibles, así como con los valores y propósitos proclamados; (b) puede ayudar a traducir en la práctica el principio de "responsabilidad de los legisladores y del Estado legislador", que hoy cuenta ya con una importante fundamentación teórica. En realidad sólo este tipo de desarrollos institucionales, superadores del riesgo de arbitrariedad del Legislativo, garantizarán la sostenibilidad en el tiempo de las mejoras instrumentales de información y expertise técnica, a las que más adelante se hará referencia.

La calidad democrática y substantiva de las Leyes puede contar pronto con un aliado tan sorprendente como inevitable: la revolución de las tecnologías de la información. Las llamadas "autopistas de la información" van a revolucionar las comunicaciones sobre todo porque van a permitir la "interactividad de los mensajes". Esto, desde la perspectiva del buen gobierno, significa no sólo mayores posibilidades de información de los decisores y de los usuarios, sino también la posibilidad real de combinar formas de democracia indirecta con otras de democracia directa, cosa hasta hoy inconcebible. En Estados Unidos, Japón y la Unión Europea ya se están experimentando las potencialidades de innovación institucional derivadas de estas tecnologías. En particular, y en relación directa al trabajo parlamentario, se avanza la posibilidad de constitución de foros de debate virtuales y de constitución de actores políticos cibernéticos (sólo comunicados por red con propósitos de incidir en el proceso político), sin contar con las mayores posibilidades abiertas a instituciones tradicionales como el referéndum o la iniciativa legislativa. En este sentido comienza ya a hablarse de una "ciudadanía electrónica", sólo accesible a quienes puedan conectarse eficazmente a las redes, lo que puede generar nuevas e importantes desigualdades. Para combatirlas surgen propuestas de configurar jurídicamente las autopistas de la información como servicios públicos, de los que ningún ciudadano puede quedar excluido y en cuyo manejo (bastante sencillo por lo demás) todos tienen que estar entrenados. En fin, otro inmenso reto que se viene encima

de los Parlamentos, en el doble sentido de que tendrán que entenderlo y regularlo y de que tendrán, además, que adaptarse institucionalmente a sus potencialidades y riesgos (Rodotá).

El bicameralismo, debidamente planteado, también puede coadyuvar considerablemente a la mayor representatividad del Parlamento y a la calidad democrática y sustantiva de las Leyes. Contra lo pronosticado desde concepciones excesivamente simplistas, la experiencia histórica no ha tendido a eliminar sino a fortalecer el bicameralismo. Claro está que a condición de eliminar del Senado (impropiamente llamado a veces Cámara Alta) los vestigios aristocráticos y corporativos que en sus orígenes le opusieron a la presión democrática de la entonces llamada "Cámara Baja" o Congreso. Pero en realidad hay dos tipos de Senado, y diversas combinaciones de ambos (una vez eliminada la consideración de las segundas Cámaras vacías de contenido, cuyo prototipo es la Cámara de los Lores británicos): por un lado tenemos los Senados de "segunda lectura", que tienden a estar integrados por miembros que, por su edad, experiencia y méritos, ven la lucha política con cierto distanciamiento y tienen más tiempo y reposo para perfeccionar las Leyes; por otro, tenemos los Senados de los Estados federales o de fuerte autonomía territorial, que incorporan la representación de los Estados federados o similares y que desempeñan un papel político fundamental en todo lo que se refiere a legislación directamente referida a las competencias y poderes federados o descentralizados. Un caso interesante de combinación de ambas fórmulas es el Senado español, sobre todo a través de la reforma que actualmente se pretende. El interés de esta reforma para Latinoamérica procede del dato de que se trata de un Senado configurado inicialmente como simple Cámara de segunda lectura (que es lo propio de los Estados unitarios) que actualmente va evolucionando hacia un Senado territorial o federal (fruto de la transformación "autonómica" del Estado español).

En realidad, la redefinición y fortalecimiento de los Senados, y un buen rediseño institucional de sus relaciones con los Congresos podría dar respuesta a la objeción que Hayek y otros han planteado sobre la capacidad de los Parlamentos existentes para desempeñar a la vez las funciones deliberativas, de control y aprobación de los presupuestos, y las funciones de producción del Derecho, al entender que ambos grupos de funciones son radicalmente distintas y plantean exigencias de organización y funcionamiento y perfiles de idoneidad completamente diferentes (Hayek, tomo III).

La eficacia de la función legislativa exige también la definición estricta de las "materias constitucionalmente reservadas" al Parlamento, y el respeto de las mismas por el Ejecutivo. El abuso de la legislación de excepción o de la delegación legislativa, o el ejercicio monopólico de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo (dejando apenas ámbito de manejo a los legisladores), son prácticas que incentivan la inhibición de responsabilidades por los Parlamentos. Un Parlamento fuerte es un Parlamento de legisladores competentes, responsables, disciplinados y bien liderados. Nunca podrá ser un Parlamento de sicarios del Ejecutivo. La independencia del Legislativo no significa conflictividad necesaria con el Ejecutivo, sino capacidad para cooperar y colaborar desde los respectivos ámbitos de poder y de responsabilidad. Esto implica no pocos cambios de la cultura y de las jerarquías políticas presentes. Pero si el Legislativo se limita a devolver en forma de Ley el mismo proyecto que le ha presentado el Ejecutivo, no ejerciendo iniciativa ni enmienda importante, entonces es que se ha renunciado a fortalecer el Parlamento, y podría sobrar todo lo dicho hasta aquí. Claro que en tal caso sólo podremos seguir hablando de democracia con la boca pequeña.

Otro aspecto importante para el mejoramiento de la función legislativa consiste en introducir desarrollos institucionales que incentiven el aprendizaje y buen uso de la técnica de legislar, también

llamada "teoría de la legislación", "técnica normativa", "legística", etc. Uno de los informes que acompañan el conocido documento del Vicepresidente Al Gore "Report of the National Performance Review" (más conocido como la versión oficial del "reinventing government" de Osborne y Gaebler) lleva el significativo título "Improving Regulatory Systems". En diversos países europeos se están produciendo directrices, tanto en los Legislativos como en los Ejecutivos, tendentes a incentivar la producción bien fundada (jurídica, económica, organizativa y socialmente) de las regulaciones, a garantizar el máximo posible de participación y consenso en la producción de las mismas, a adoptar aproximaciones innovativas... (este tema se desarrolla extensamente en la parte tercera de este trabajo). Se trata de desarrollos que todavía no han cristalizado plenamente en exigencias jurídicas de validez de las normas y responsabilidad de los reguladores (es decir, aún no se han institucionalizado). Pero marcan indudablemente el camino a seguir, al cual no deberían resultar ajenos los Legislativos de la región. A destacar que un componente importante de todos estos programas es el de "reguladores" (que es sólo un componente de las competencias exigibles a los "legisladores").

VII.3. El fortalecimiento de las funciones deliberativas, de orientación y liderazgo nacional, y de control: Legislativos y medios de comunicación

En una democracia consolidada no existe el liderazgo político único del Presidente. La complejidad de las sociedades actuales requiere liderazgos plurales para posibilitar la convivencia democrática. En una sociedad democrática avanzada existen líderes políticos, empresariales, sociales, religiosos, de los medios de comunicación... Todos ellos realizan la gran función del liderazgo: procurar visión, sentido de la dirección de la acción colectiva, dar confianza, motivar... Esta pluralidad de liderazgos es positiva a condición de no darse en una Torre de Babel, es decir, siempre y cuando los líderes tengan bien presente que lo que comparten y les une es mucho más importante que lo que les separa.

De hecho, se trata de la condición misma de viabilidad de los sistemas democráticos: la "esencia de la democracia" no reside en el principio de la mayoría, sino en el compromiso permanente de la mayoría y la minoría en la dirección del país. El principio de la mayoría es el instrumento indispensable para que el Estado no quede bloqueado y puedan tomarse decisiones. Pero el "secreto" de la democracia no está en él, sino en la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas en el Parlamento (Kelsen). Por eso en la democracia liberal el Parlamento debe ser el centro del sistema político, al sólo poder darse en él los acuerdos entre mayorías y minorías que resultan imprescindibles para la autodirección de la sociedad. Todo ello es imposible sin liderazgo institucional parlamentario.

El ejercicio de este liderazgo requiere una importante autonomía del Legislativo en relación al Ejecutivo. El Legislativo que sólo baila al son de las iniciativas presidenciales, se convierte en un instrumento del liderazgo presidencial; pero difícilmente podrá desarrollar su propio y necesario liderazgo. Obviamente, las iniciativas del Ejecutivo siempre serán una componente importante de la agenda parlamentaria. Pero el Parlamento de una democracia fuerte debe tener su propia agenda, y no moverse exclusivamente en función de la agenda presidencial. Al fin y al cabo, Parlamento y Presidente tienen sus propias e interrelacionadas, pero distintas funciones constitucionales. No hay liderazgo parlamentario sin autonomía parlamentaria. Conseguirla no es fácil, pues nuevamente supone no sólo reformas legales, sino institucionales y de cultura política (autonomía y comportamiento responsable de los legisladores; capacidad de "cohabitación", al menos, de los partidos políticos). Supone, además, disponer de los recursos y capacidades organizativas necesarios para su buen desempeño (fortalecimiento organizativo).

El liderazgo parlamentario se ha de manifestar no sólo en la buena legislación, tal como ha sido antes definida, sino en la función, más integral, de "autodirección política" de la sociedad a la que representa. Para ello, los Parlamentos, además de órganos legislativos, han de convertirse en Cámaras deliberantes, de estudio, de investigación y control, es decir, en instrumentos orientadores y movilizadores de la opinión y la acción colectiva.

Los Parlamentos no pueden ser ajenos a los grandes retos y tendencias de los que depende el presente y el futuro de los pueblos que representan. Los legislativos han de disponer de la capacidad y los recursos necesarios para estudiar y debatir las grandes cuestiones de la vida nacional. Sus pronunciamientos (siempre que no sean de orden legislativo) no pueden ser vinculantes para el Ejecutivo, porque no es constitucionalmente legítimo invadir el ámbito de poder independiente de éste. Las deliberaciones y resoluciones parlamentarias sobre las grandes cuestiones (que después se traducirán o no en legislación) tiene por objeto, no el Ejecutivo, sino la orientación de la opinión. Todo Parlamento que quiera fortalecerse institucionalmente deberá comenzar a incluir en su agenda propia el estudio previo y el debate de los grandes problemas presentes y futuros de su pueblo. La creación de comisiones, integradoras de personalidades de prestigio externas al Parlamento, la presentación y el debate de conclusiones, y la buena comunicación de todo ello, son aspectos a considerar en toda estrategia de fortalecimiento institucional de los Parlamentos.

Las características inherentes a los sistemas presidencialistas limitan considerablemente la función de control político del Legislativo. Pero nada impide que los Parlamentos promuevan comisiones de investigación o encuesta sobre asuntos que preocupan gravemente a la opinión (grandes calamidades o desastres, corrupción, deterioro ambiental, clientelismo en los servicios sociales, incidentes internacionales, gestión de las finanzas públicas, desviaciones del esquema descentralizado, etc.), con la finalidad no sólo de revelar responsabilidades políticas u otras, sino también de diagnosticar fallos en el sistema institucional y organizativo correspondiente y proponer los cambios que procedan. Nada impide tampoco que dichas comisiones de investigación y encuesta se abran a la membresía de personalidades de prestigio e integridad reconocidos, tratando de evitar la mera dialéctica gobierno-oposición, que acaba esterilizando el esfuerzo investigador, e impidiendo el aprendizaje social que podría derivarse de todo ello.

Tanto esta función como las anteriores han de hacerse con la "luz y taquígrafos" de nuestro tiempo, es decir, con la mayor apertura a los medios de comunicación. No fortalecer los Parlamentos en el sentido aquí propuesto equivale a dejar la iniciativa de la formación de la opinión a los medios de comunicación, lo que puede conllevar riesgos democráticos importantes. Los medios de comunicación son un elemento de la democracia, pero en sí mismos y tomados uno a uno no son democráticos ni tienen finalidad democrática (decir que una empresa de prensa o televisión son democráticas porque ejercen la libertad de expresión es como decir que también lo son una empresa de papel o de fabricación de televisores porque ejercen la no menos democrática libertad de empresa). Su finalidad es empresarial o partidista (ambas legítimas). Y sólo su pluralismo real los convierte, conjuntamente considerados, en elementos de la democracia. En este sentido, la estrategia global de fortalecimiento aquí propuesta, acompañada de la competencia para el buen manejo de la comunicación parlamentaria (una de las modalidades del llamado "marketing público"), podría constituir un contrapeso positivo al exceso de protagonismo tomado actualmente por los medios y un estímulo para su práctica informativa más responsable. Algunas experiencias de transparencia informativa ensayadas en algunos países, como la televisión de todos los trabajos importantes del Legislativo, podría ayudar considerablemente. En este sentido la cadena pública de televisión alemana *Bundeszentrale für politische Bildung* es un caso excepcional, que demuestra que existen métodos no partidistas de presentación al público de cuestiones complejas controvertidas.

La relación entre los políticos y los medios de comunicación es muy diversa. Cuando el político (en el gobierno o en la oposición) lleva la iniciativa, su relación con los medios de comunicación se plantea en términos completamente diferente a cuando se limita sencillamente a reaccionar frente a los mismos. Ningún político puede desconocer la importancia de los medios de comunicación, ni desarrollar la capacidad de tratar adecuadamente con ellos. Pero los peores políticos son los que dedican más tiempo a influir o manipular los medios de comunicación que a formar su propio pensamiento y estrategia para ayudar a sus sociedades a responder a los problemas de su tiempo.

Una democracia avanzada necesita líderes políticos plurales y competentes y medios de comunicación plurales y competentes. Pero sólo los primeros representan a la sociedad. Por ello tienen la obligación democrática de ayudar a la formación de una conciencia social sobre las oportunidades y los riesgos colectivos y los caminos para enfrentarlos. Si no se tiene esta capacidad, el vacío dejado irresponsablemente será llenado por los medios de comunicación. No se acuse entonces a éstos, por ejemplo, de crear o destruir artificialmente líderes o formaciones políticas. Su poder, aún siendo mucho, en realidad no llega a tanto. En todos los casos en que ha parecido suceder así, lo que se ha dado en realidad es una autodestrucción política, precisamente por falta de liderazgo y credibilidad. Del mismo modo, los pseudolíderes encumbrados sólo gracias a los medios de comunicación nunca han durado mucho, si no han sido capaces de desarrollar un liderazgo político verdadero.

De hecho, los medios de comunicación verdaderamente pluralistas cumplen una función compensatoria de las desviaciones patrimonialistas de los partidos políticos. La partidocracia consiste en crear un sistema político en que los partidos no necesitan adaptarse a su entorno organizativo (es decir, a los problemas, temores y anhelos de sus pueblos), ya que el control oligopolista que ejercen sobre el "mercado político", les permite manipular el entorno más que adaptarse a él. En este contexto, sólo los medios de comunicación (junto con la acción del Poder Judicial allí donde existe como verdadero poder independiente) puede conseguir romper el bloqueo que la clase política partidocrática tiende a crear. Es cierto que la prensa libre tiene un componente importante de prensa "basura"; pero no lo es menos que la pluralidad y competencia en los medios de comunicación obligan a conectar con las inquietudes, anhelos y pasiones de los pueblos. Y esa conexión, a pesar de todas sus disfunciones, es una válvula de seguridad frente a las partidocracias.

VIII. EL FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO DE LOS LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS

VIII.1. Fortalecimiento de la autonomía organizativo-funcional y financiera de los Legislativos

En las Constituciones democráticas, los poderes legislativos, en tanto que poderes independientes, disponen de autonomía para regular las condiciones de su organización y funcionamiento y para determinar los recursos financieros que precisan en el ejercicio de su actividad. En cuanto a la autonomía organizativo-funcional, ésta se traduce: (a) en la facultad de las Cámaras de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado y sin otro límite que la Constitución; (b) en la libre elección de los componentes de sus órganos rectores, y (c) en su única autoridad respecto del personal y de los servicios parlamentarios.

Por lo que se refiere a la autonomía financiera, los principios rectores de su ejercicio debe ser los de suficiencia funcional, transparencia y ejemplaridad. El Parlamento debe tener el poder de autoasignarse sus propios recursos. Su credibilidad depende en parte de la forma en que ejerza dicho poder. Las prácticas corrientes de utilizar el gasto parlamentario para funciones de clientelización partidista degrada a los Parlamentos. Los parlamentarios deben tener garantizada una vida digna y los medios necesarios para el ejercicio de su función (incluidas las prerrogativas funcionales de inmunidad e inviolabilidad). Pero importa no sólo el trabajo de cada parlamentario sino también, y quizás principalmente, la capacidad funcional del Parlamento.

Un agregado de parlamentarios bien pagados y con medios personales no produce sin más un Parlamento capaz de desarrollar sus funciones institucionales. Consiguientemente, los presupuestos aprobados por y para los propios Parlamentos deberán garantizar la suficiencia de recursos para el desarrollo de tales funciones institucionales. En este sentido nos parecería especialmente oportuna la creación de una expertise de dirección financiera adscrita a la Presidencia de los Legislativos, capaz de elaborar e implementar una estrategia de financiación coherente con el desarrollo institucional y organizativo planificado (superándose así la práctica de algunos países consistente en la presión incrementalista o en confiar esta función al mero sentido común o al propio Ministerio de Hacienda).

El buen desempeño de la autonomía organizativa y funcional de los Parlamentos no se agota en la mera elaboración del Reglamento de las Cámaras, que constituye un tema principalmente institucional y jurídico. Exige, además, la competencia para el diseño organizativo y la gestión del personal y los servicios. Es decir, plantea la necesidad de reconocer y fortalecer una expertise gerencial, adicionada a la jurídica tradicional y a las nuevas de finanzas, economía, información y comunicación. El Reglamento de las Cámaras nunca agota todos los aspectos de organización y funcionamiento de la vida parlamentaria. Sus normas, en tanto que verdaderas normas jurídicas deben centrarse en aquellos aspectos organizativos y procedimentales cuyo incumplimiento determina la invalidez de los actos adoptados. Todos los demás aspectos relativos a la organización de los servicios, la dirección del trabajo y el manejo de los recursos pertenece al ámbito de la "autoadministración parlamentaria" distinto del que los juristas llaman la "materia reservada al Reglamento". Dicho ámbito de autoadministración pertenece a la autoridad última del Presidente de la Cámara, quien, para su correcto ejercicio conviene que cuente con la colaboración de un experto en administración y gestión parlamentaria. Por lo demás, el diseño organizativo de los Parlamentos, lejos de responder a un patrón de racionalidad único, se caracteriza por una gran contingencialidad (tal como se desprende, por ejemplo, del número dedicado a "La Administración de los Parlamentos" por la *Revue Française d'Administration Publique*, 68, oct.dic. 1993).

VIII.2. El mejoramiento de los recursos funcionales del Legislativo

Considérese, en primer lugar, los recursos humanos. Se refiere obviamente no a los legisladores o parlamentarios, sino al personal puesto a su servicio o al del Parlamento. Ésta es la primera distinción fundamental exigida por toda buena ordenación de los recursos humanos del Parlamento: (a) los legisladores; (b) el personal a su servicio y de su confianza política, y (c) el personal profesional de carrera al servicio del Parlamento. Sólo la primera y la última categoría son imprescindibles. La segunda existe en algunos países y no en otros. En cualquier caso quienes forman parte de ella no son recursos humanos del Parlamento sino servidores de un parlamentario específico (su relación de empleo podría darse, pues, con el legislador y no con el Parlamento). Podría también considerarse la existencia de una cuarta categoría integrada por el núcleo de personal de confianza de la Presidencia.

Lo que en cualquier caso se defiende es que los Parlamentos deben contar con un núcleo suficiente de personal profesional, debidamente capacitado en las diferentes áreas de expertise que han ido refiriéndose a lo largo de este trabajo. Lo fundamental es que este personal se seleccione, promocione, retribuya y sancione en base al principio o sistema de mérito, quedando al margen del sistema clientelar o de la lógica de la confianza política. El tema de si deben organizarse en sistema de carrera o sistema de empleo es secundario, pues cualquiera de las dos soluciones puede ser válida. A cambio, dicho personal debe asumir, como deber deontológico y jurídico, el de estricta imparcialidad política. Ésta, unida a la alta competencia profesional, constituyen aspectos claves del buen funcionamiento del Legislativo.

También es importante que este personal profesionalizado comprenda toda la expertise profesional necesaria para el buen funcionamiento de los Parlamentos modernos. La expertise jurídica continuará siendo fundamental, sobre todo actualizada con un buen entrenamiento en legística o técnica de legislar. Pero hoy no lo es menos la expertise en comunicación, que es mucho más que los tradicionales gabinetes de prensa, ya que comprende una verdadera función de marketing institucional que no puede improvisarse. Del mismo modo una expertise económica resulta fundamental para poder analizar el coste y el impacto económico de los distintos proyectos. Y no menos necesaria resulta una expertise en sistemas de información, habida cuenta de la necesidad y la accesibilidad de ésta mediante las nuevas tecnologías.

En este punto la referencia no son las grandes burocracias parlamentarias, sino más bien ciertos núcleos básicos de expertise plural, integrados por pocos efectivos, altamente competentes e involucrados en el buen funcionamiento parlamentario. Debe evitarse el error de querer concentrar en el personal profesional del Parlamento toda la competencia necesaria para su buen funcionamiento. Lejos de ello, el Parlamento debe ser capaz de abrirse para conectar y aprovechar el fondo de la competencia existente en la sociedad a la que representa. No se trata sólo de la contratación de servicios profesionales de terceros externos a la institución. Se trata también de ganar la colaboración, a veces generosa, de las personas e instituciones que en el país, e incluso fuera de él, pueden coadyuvar al buen cumplimiento de las funciones institucionales. Cuando el Parlamento considera un tema medioambiental, un tema de defensa nacional, un tema de ayuda a la familia o a un plan energético, las competencias necesarias para la fundamentación de los temas son tan plurales y dispersas que no puede pretenderse su concertación en un único núcleo profesional. El Parlamento es de la sociedad y debe ser accesible a los elementos de ésta (personalidades, universidades, institutos técnicos, etc.) dispuestos a cooperar en las tareas parlamentarias. Las telecomunicaciones modernas van también a facilitar considerablemente la construcción y manejo de estas redes.

El fortalecimiento organizativo de los Legislativos pasa también por el mejoramiento de la información necesaria para el correcto cumplimiento de sus funciones. En los albores del segundo milenio esto no se consigue sólo en base a la formación de buenas bibliotecas. Éstas seguirán siendo indispensables, siempre que se construyan como bibliotecas enfocadas a las necesidades parlamentarias, y no como una dúplica o un sucedáneo de la biblioteca nacional. Pero son radicalmente insuficientes, pues en nuestro tiempo, las bibliotecas se orientan más a la formación que a la información. Y sin menospreciar en absoluto el valor fundamental de la formación, necesitamos también información en tiempo directamente relevante para lo problemas que deben ser tratados. En este punto, las nuevas tecnologías de la información nos permiten pasar de los Parlamentos del siglo XIX a los del segundo milenio.

Las nuevas tecnologías de la información nos permiten: (a) informatizar prácticamente la totalidad del proceso de trabajo de los Parlamentos, ganando en rapidez, eficiencia, objetividad, seguridad y

transparencia; (b) acceder en tiempo a la información disponible (prácticamente en cualquier lugar del mundo) relevante para los temas que se estén tratando; (c) informar a la población interesada sobre la institución parlamentaria y el estado de sus trabajos; (d) ampliar la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones parlamentarias. La efectividad de todas estas potencialidades va a tomar su tiempo. Pero no por razones de tecnología, sino por otras de naturaleza económica (costes), de cultura política y de competencia de manejo.

Es imprescindible proceder a la introducción progresiva y bien planificada de estas tecnologías. Son muchos los países que lo están haciendo y existe ya expertise consultora fiable. Cada Parlamento debería comenzar registrando informáticamente su propia producción (debates, resoluciones, legislación, conclusiones de comisiones de investigación...) y poniendo dicha información a disposición de los ciudadanos. Los centros de información parlamentaria deberían convertirse en verdaderos "servidores" de los grupos sociales y la opinión pública en general, además de estar conectados telemáticamente con los demás Parlamentos de la región. Se incentivaría así la creación progresiva de una red telemática interparlamentaria latinoamericana. Se crearían así los gérmenes de la profundización y extensión de la democracia de la nueva era electrónica, en la que la interactividad de los medios de comunicación abrirá nuevos equilibrios institucionales entre democracia directa e indirecta. El éxito de Internet y su utilización progresiva en la región son un excelente indicio en este sentido.

VIII.3. Formación y desarrollo

La estrategia de fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos por la que aquí se aboca exigirá invertir en la formación y desarrollo de los recursos humanos. Obviamente de los recursos humanos profesionalizados en la institución, pues las competencias necesarias en gestión, técnica legislativa, financiación, comunicación e información no se improvisan ni pueden confiarse sólo al autodesarrollo personal. La elaboración de planes de formación, que acompañen a las necesarias políticas de reconversión de las plantas de personal de los Legislativos parece imprescindible.

La formación no puede detenerse sólo en los recursos humanos profesionales. También debe alcanzar al personal de confianza política de los parlamentarios, de sus grupos o bancadas y de la Presidencia de la institución. Si queremos parlamentarios capaces de liderazgo social, de coadyuvar a la función de "autodirección política" de la sociedad que al Parlamento corresponde, no podemos pretender que su personal de confianza siga teniendo las competencias actuales, que son coherentes con los Parlamentos que tenemos y no con la visión de los Parlamentos que necesitamos. Este personal, debidamente capacitado, puede cumplir una función importantísima de análisis y comunicación, liberando energías y fortaleciendo la capacidad de liderazgo de los legisladores.

Pero el recurso humano central del Parlamento, en cuyo desarrollo deben centrarse los mayores esfuerzos, son los propios legisladores. Ellos no son expertos, sino representantes. No se trata, pues, de "formarlos", sino de ayudarles a que desarrollen su potencial de liderazgo. Recientes estudios de ciencia política vienen enfatizando la importancia del llamado "liderazgo legislativo", especialmente en tiempo en que cualquier legislador sufre la presión de votar contradictoriamente por nuevos programas de gasto a la vez que por reducciones de impuestos. Nada más grave para el futuro de la democracia que la irresponsabilidad social general que este tipo de comportamientos incentiva. Y dado que el potencial de liderazgo de todo país puede ser considerablemente fortalecido por medio de programas de desarrollo personal, mírense algunas bases conceptuales para la elaboración de los mismos.

En primer lugar, la distinción entre líderes y managers. Se trata de dos sistemas de acción distintos y complementarios, necesarios ambos para el desarrollo organizacional e institucional, y pocas veces susceptibles de ser eficientemente desempañados por una misma persona. El management es una respuesta a la complejidad mediante la introducción de orden y consistencia. El liderazgo es una respuesta a la necesidad de cambio. Cada sistema de acción implica decidir sobre lo que ha de hacerse, crear redes y relaciones de personas que puedan cumplir una agenda, y asegurar que tales personas cumplen efectivamente con su tarea. Pero la forma en que los managers y los líderes resuelven estas tres necesidades es diferente: (a) los managers se enfrentan a la complejidad mediante el planeamiento y la presupuestación; los líderes afrontan el cambio estableciendo el sentido de dirección, es decir, desarrollando una visión de futuro junto con las estrategias requeridas para alcanzar tal visión; (b) los managers tratan de realizar sus planes mediante la organización y la asignación de personal; los líderes abordan esta misma tarea mediante el "alineamiento", es decir, la comunicación de la visión a quienes pueden crear coaliciones decididas a su realización; (c) finalmente, los managers aseguran el cumplimiento de los planes mediante el control y la solución de problemas, mientras que los líderes se centran en la motivación y la inspiración, apelando a necesidades valores y emociones difíciles de aflorar sin liderazgo (Kotter).

La literatura sobre liderazgo comienza a ofrecer importantes coincidencias acerca de las cualidades exigidas para el liderazgo exitoso del cambio. No son fáciles. Pero existen, al menos potencialmente, en más individuos de los que tendemos a creer. Existiría amplia coincidencia en que los líderes han de ser: capaces de comunicar, pero analíticos; confiados pero no ingenuos; cooperativos a la vez que competitivos; con determinación pero flexibles; capaces de manejar el cambio, pero estables; éticos conforme a los valores de sus seguidores; optimistas pero realistas; orientados a la gente y a las tareas; proactivos y reactivos; persuasivos sin ser demagógicos; tomadores de riesgos pero no alocados; deseosos de responsabilidad pero capaces de expresar emociones... Insistamos en la importancia de la credibilidad. En sociedades con mercados políticos cada vez más abiertos y con individuos cada vez políticamente más autónomos, la movilización social necesaria para los grandes cambios institucionales no podrá hacerse sin líderes creíbles. Para ello necesitamos probablemente evolucionar hacia culturas políticas que superen la legitimación sólo por los resultados y se centren en la importancia de los procedimientos y las formas de hacer política. Al fin y al cabo son éstos los que acaban haciendo "cultura" o "capital social" (Putnam).

Los líderes legislativos cumplen importantes funciones en el sistema político democrático en la medida en que son: (a) los guardianes del proceso legislativo que pueden agilizar, demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas; (b) constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias; (c) negociadores que pueden influir considerablemente en el contenido, la calidad y la viabilidad y efectividad de la legislación; (d) comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implementación de las leyes; (e) portavoces de minorías previamente infrarepresentadas en el proceso político; (f) facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo; (g) codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general; (h) monitores del proceso de implementación por el Poder Ejecutivo de las políticas públicas... (Jewell y Whicker). Cualquier programa de fortalecimiento del liderazgo legislativo deberá contextualizarse al contenido funcional de este tipo específico de liderazgo.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo 1

ALCHIAN, A.A., "Some Economics on Property Rights", en *Il Politico*, 1965, 30, 816-29; reeditado en ALCHIAN, A.A., *Economic Forces at Work*, Indianapolis: Liberty Press, 1977.

ARYEETEY, Ernest, "Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor" en Bruno, M. y Pleskovic, B., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington: World Bank, 1996, 149-173.

AUCOIN, P., "Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, 3, número 2, 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *America Latina tras una década de reformas estructurales*, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D. C.: BID, 1997.

BANCO MUNDIAL, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D. C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993.

BANCO MUNDIAL, 1997b, *Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development*, work in progress for public discussion, Banco Mundial, Washington D.C.

BARON, D.T., "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches", en J.S. Banks y E.A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge: , Cambridge University Press, 1995, 10-62.

BESLEY, Timothy, "Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions", en Bruno, M. y Pleskovic, B. (eds.), *Annual Bank Conference Development Economics 1996*, Washington: 1996, 117-147.

BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (eds.), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C.: John Hopkins University Press para el BID, 1997.

BRESSER, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki, *The missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America*, paper aportado a la Conferencia del PNUD - BID sobre Estado, Mercado y Equidad celebrada en Montevideo el 7 y 8 de octubre de 1996.

BRESER, Luis C., *Da Administraçao Publica Burocrática à Gerencial*, paper presentado al Seminario "A Reforma do Estado Na America Latina e no Caribe", Brasilia, 16 - 17 mayo 1996.

CAIDEN, Gerald E., *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin - New York: Walter de Gruyter, 1991.

CAVALLO, Domingo, *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Planeta, 1997 cuarta edición.

CLEG, Steward R., y HARDY, Cinthia, "Organizations, Organization and Organizing", en Clegg et al. (eds.) *Handbook of Organizations Studies*, Londres: Sage Publications, 1996, pág. 1 - 28.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J., *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*, New York: New York University Press, 1975.

CROZIER, Michel, y FRIEDBERG, E., *L'Acteur et le Système*, Paris: Editions du Seuil, 1977.

CROZIER, Michel, *On ne Change Pas la Société par Decrêt*, Paris: Grasset, 1981.

CROZIER, Michel, *La Crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris: Interéditions, 1995.

CUNIL, Nuria, *Las Reformas en Curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?*, documento presentado a las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", celebradas en Esade, Barcelona, junio de 1997.

CUNIL, Nuria, *Lo Público. Articulaciones entre el Estado, la Administración Pública y la Sociedad*, libro a publicar en Caracas: CLAD, final de 1997.

DONALDSON, Lex, "The Normal Science of Structural Contingency Theory", en Clegg, Steward, et al. (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Londres: Sage Publication, 1996, págs. 57 - 76.

DROR, Yehezel, *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de políticas*, documento presentado a la 12 reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

EDWARDS, Sebastián, *Crisis and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Oxford University Press for the World Bank, 1995.

EGGERTSSON, Thráinn, "A Note on the Economics of Institutions", en ALSTON, Lee J., EGGERTSSON, Thráin y North, Douglas C., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.

FLORES, G., y NEF, J. (eds.) *Administración Pública: Perpectivas Críticas*, San José de Costa Rica: ICAP, 1984.

FOUCAULD, Jean -Baptiste de, y PIVETAU, Denis, *Un Société en Quête du Sens*, Paris: Odile Jacob 1995.

HAGGARD, Stephen, "Reform of the State in Latin America", en WORLD BANK LATIN AMERICA, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform*, Washington D.C.: World Bank, 1995.

HARRIS, John, HUNTER, Janet y LEWIS, Colin E., *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge, 1995.

HAYEK, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979. Existe versión española: *Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los principios Liberales de Justicia y de la Política Económica*, Madrid: Unión Editorial, 1982.

HOLMSTROM, B., "Moral Hazard in teams", *Bell Journal of Economics*, núm. 13, 1982, 324 - 330.

HORN, Murray J., *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

IGLESIAS, Enrique V., *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.

JOHNSON, R. N. y LIBECAP, G. D., *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

KIEWIET, D. R. y McCUBBINS, M. D., *The Logic of delegation: Congressional Parties and the Appropiation Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo, *O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente*, Sao Paulo: Fundap, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo, "Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual", en *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

KOOIMAN, Jan, "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London: Sage, 1993.

KRUEGER, Anne O. et al., *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago: Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research, 1983.

LAFFONT, J. J. y TIROLE, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press, 1994.

LEFTWICH, Adrian, "Bringing Politics back In: Towards a Model of the Developmental State, *Journal Of Development Studies* 31, 3 (1995): 400 - 427.

MARCH, James G. y OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, The Free Press, New York, 1995.

LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., y POOL, Amy B., "Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis", en UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean*, Undp. New York, 1997.

MAYNTZ, Renate, "Politische Steueregung und gesellschaftliche Steueregungprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma", en *Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenchaft*, volumen

1, 1987, Baden - Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theorical paradigm", en KOOIMAN, J. (ed.), *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.

METCALFE, L., "Public Management from Imitation to Innovation", en Jan Kooiman, *Modern Governance*, London, Sage, 1993.

MITCHELL, W. C., y SIMMONS, R. T., *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.

MOORE, Marc, *Creating Public Value*, Michigan: Michigan University Press, 1995.

MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane y TOY, John, *Aid and Power*, 2 volúmenes, londres: Routledge and Kegan Paul, 1991.

NAIM, Moisés, Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina, *The Carnegie Endowment*, Washington D. C., 1994.

NISKANEN, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1971.

NORTH, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

OHNO, Izumi, *¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón Sobre Estrategias de Desarrollo*, ensayo presentado a la Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo" celebrada en San José de Costa Rica, 28 y 29 de agosto de 1997.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T., *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison - Wesley, 1992.

OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNN, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective*, San Francisco: Westview Press, 1993.

PEREZ, Carlota, *La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones*, marzo de 1995, basado en una ponencia presentada en el seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación" organizado por el CIID, Ottawa, mayo 27 - 29, 1992.

PEREZ SALGADO, Ignacio, "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977)", en Bernando Klikseberg (ed.) *La Reforma en la Administración Pública en América Latina*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

PRATS, Joan, *Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina*, paper, PNUD, presentado a la Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas, Montevideo, marzo, 1995, reeditado en PRATS, Joan, *Reforma de los legislativos latinoamericanos. Un Enfoque Institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

PRATS, Joan, "Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación Administrativa*, núm. 241 - 242, Madrid, enero - agosto 1995.

POSNER, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Boston: Little Brown, segunda edición, 1992.

PZREWORSKI, Adam, *On the Design of the State. A principal-agent perspective*, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16 - 17 mayo 1996.

RAPLEY, John, *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1996.

ROEMER, J. E., *Theories of Distributive Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1996.

SAGASTI, Francisco, *Democracia y Buen Gobierno*, Lima: Agenda Perú, 1995.

SANGUINETTI, Julio M., *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*, Montevideo: Arca, 1994.

SCOTT, W. R., *Institutions and Organizations,* Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

SEN, Amaryta, *Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI,* documento presentado a la Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., septiembre 3-5 de 1996.

SOBHAN, R., *Towards a Theory of Governance and Development,* paper presentado a la Conferencia "Governance and Development", PNUD, New York, 1996.

SPILLER, P. T., "Regulatory Comitments and utilities privatization: implications for future comparative research" en J. S. Banks y E. A. Hanushed, *Modern Political Economy,* Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 63 - 79.

STIGLITZ, Joseph E., "Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development", en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B., (eds.) *Annual World bank Conference on Development Economics,* págs. 11-23, Washington D. C.: Banco Mundial, 1996.

STONES, Andrew, LEVY, Bryan, y PAREDES, Ricardo, "Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile", en ALSTON, Lee J. et al. (eds.), *Empirical Studie in Institutional Change,* Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 95 - 128.

SUNSTEIN, Cass R., *Free Markets and Social Justice,* Oxford University Press, New York, 1997.

TIROLE, J., "*The Internal Organization of Government*", Oxford Economic Papers, número 96, 1994, 1 - 29.

TOMASINI, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo,* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

TOMASINI, Luciano, *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina,* documento presentado a la Conferencia del BID-PNUD sobre "Democracia, Mercado y Equidad", Montevideo, octubre, 1996.

WADE, Robert, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian industrialization.* Princeton N. J.: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie,* Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1922. Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad,* octava reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

WHITE, Gordon, (ed.), *Development States in East Asia,* London: McMillan, 1988.

Capítulo 2

AGUILERA, C. R., y VILLANOVA, P., *Temas de Ciencia Política,* Barcelona, 1994, PPU.

AZCARATE, G., *El Régimen Parlamentario en la Práctica,* Madrid, 1978, Tecnos.

BID, Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, *Elementos para la Modernización del Estado.* Washington, 1994.

BIRNBAUM, P., HAMON, F., y TROPER, M., *Reinventer le Parlement,* Paris, 1977, Flammarion.

BLONDEL, J., "Gouvernement et Executifs, Parlements et Legislatifs", en GRAWITZ, M. Y LECA, J., *Traité de Science Politique,* Paris, 1985, PUF.

BORNER, S., BRUNETTI, A. y WEDER, B., *Institutional Obstacles to Latin America Growth,* San Francisco 1992, International Center for Economic Growth Press.

BRADFORD, C. I., Jr., (ed.), *Redefining the State in latin America,* Paris, 1994, OECD - BID.

CAMARA DE DIPUTADOS DE ITALIA, *Normative europee sulla tecnica legislativa,* Roma, 1988, Quaderni di documentazione.

CLAUDIN, F., "Parlamento y Socialismo Real", en VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia,* Madrid, 1993, Editorial Pablo Iglesias.

DICKERSON, R., *The Fundamentals of Legal Drafting,* Boston, 1996, Little Brown.
DI CIOLO, C., *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica,* Milano, 1980, Giuffrè.
DROR, Y., *La Capacidad de Gobernar,* Informe al Club de Roma, Madrid, 1995, Círculo de Lectores.
DUVERGER, M., *Los Partidos Políticos,* Méjico, 1988, 11 ed., Fondo de Cultura Económica.
FERNANDEZ - FAINGOLD, H., *Reforma Social y Consolidación Democrática en América Latina hacia Fines de Siglo,* (borrador), Panamá, 1995, PNUD.
FROSINI, V., "Il messaggio legislativo: tecnica ed interpretazione", en *Normative europee sulla tecnica legislativa,* Cámara de Diputados, Roma, 1988, Quaderni di Documentazione.
GONZALEZ ENCINAR, J. J., *Derecho de Partidos,* Madrid, 1992, Espasa Calpe.
GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa,* Barcelona, 1986, Bosch Editores.
GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa,* Madrid, 1989, Centro de Estudios Constitucionales.
JARQUIN, E., "Asedios a la Gobernabilidad", en CONTRERAS, C. (ed.), *América Latina una Realidad Expectante,* Santiago de Chile, 1993, Comisión Sudamericana de Paz.
KELSEN, H., *Il Primato del Parlamento,* Milano, 1982, Giuffrè.
KLIKSBERG, B., *¿Cómo transformar el Estado?,* México D. F., 1989, Fondo de Cultura Económica.
KOTTER, J. P., "What Leaders Really Do?, en *Harvard Busines Review* , 68:3, mayo - junio 1990.
LINZ, J. J., "Presidential or Parlamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en LINZ, J. J., y VALENZUELA, A., (eds.), *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives,* 2 vol., Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.
LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución,* Barcelona, 2 ª ed., 1970, Ariel.
MACKAMANN, F. H. (ed.), *Understanding Congressional Leadership,* Washington D. C., 1981, Congressional Quaterly Press.
MAY, M. M., "Le régime financier des Assamblées parlemantaires en France", en *Revue Française d'Administration Publique,* 68:537, octubre - diciembre 1993.
MENDONCA, D., *Introducción al análisis normativo,* Madrid, 1992, Centro de Estudios Constitucionales.
MINISTERIO FEDERAL DEL INTERIOR, *Materialen für die Feststellung und Prüfung von Rechtsvorschriften,* Bonn, 1988.
MOLAS, I., "Democracia, Representación y Partidos Políticos", en VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia,* Madrid, 1983, Editorial Pablo Iglesias.
MONTORO, M. J., "La calidad de las normas ¿Desafío al estado de derecho? El texto de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes", en *Revista Española de Derecho Administrativo,* 48, 1985.
MOREAU, M. J., "Le statut des fonctions publiques parlemantaires", en *Revue Française d'Administration Publique,* 68:521, octubre - diciembre 1993.
MÜLLER, H - W., *Handbuch des Gesentzgebungstechnik,* Köln, 1986, K. Heimans.
MUÑOZ, S., *Cinco Estudios sobre el poder y la técnica de Legislar,* Madrid, 1986, Civitas.
MURILLO, G., *Hacia una Estrategia Multilateral para el Fortalecimiento de los Organos Legislativos y de la Sociedad Civil,* Brasilia, enero 1995, texto aportado a la Conferencia Regional sobre Organos Legislativos y Sociedad Civil para la América Latina y el Caribe.
NIETO, A., *La Organización del Desgobierno,* Barcelona, 1994, Ariel.
NOLTE, D., "Procesos Electorales y Partidos Políticos en la década de 1990", en *Revista Incae,* vol. VIII, nº 1, 1994.
NORTH, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press, 1990.
OSTROM, E., SCHROEDER, L. y WYNNE, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development,* Boulder, 1993, Westview Press.
PAGANO, R., "Tecnica Legislativa e sistemi di informatica giuridica", en *Normative europee sulla tecnica legislativa,* Roma, 1988, Quaderni di documentazione, Cámara de Diputados.

PEREZ SALGADO, I., "Políticas de Gestión Pública: el Rol del Estado", en *La Reforma del Estado: Enfoques Innovadores,* Caracas, 1986, CLAD.

PIZZORUSSO, A., "Recientes Tendencias del Parlamentarismo", en *Revista Vasca de Administración Pública,* 39:105, mayo - agosto 1994.

PNUD, *Un Gobierno para el Desarrollo Humano,* Santiago de Chile, 1993.

PUNSET, R., *Las Cortes Generales,* Madrid, 1983, Centro de Estudios Constitucionales.

REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, Accompanying document, *Improving regulatory Systems,* Washington D. C., 1993.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, monográfico sobre *La Ley y el Procedimiento Legislativo,* número 16, enero - abril 1986.

PUTNAM, R. D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in modern Italy,* Princeton University Press, 1993.

ROSENBACH, W. E., y TAYLOR, R. L., (eds.), *Contemporary Issues in Leadership,* Boulder, 1993, Westview Press.

ROSENTHAL, A., "The Legislative Institutions: in Transition and at Risk", en VON HORN, C. (ed.), *The State of the States,* 1993, Washington D. C., Congressional Quaterly Press.

SAINZ MORENO, F., "La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural", en *La Técnica Legislativa a Debate,* Barcelona, 1994, Tecnos.

SAINZ MORENO, F. y SILVA, J. C. (eds.), *La calidad de las leyes,* Victoria, 1989, Parlamento Vasco.

SALLENAVE, M. E., "Le renforcement des moyens d'action du Parlement: les facilités et l'assistance fournies aux parlemantaires dans l'exercice de leur mandat", en *Revue française d'Administration Publique,* 68:547, octubre - diciembre 1993.

SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español,* Madrid, 1984, Editora Nacional.

SULBRANDT, J., *Presidencia y Gobernabilidad Democrática en América Latina,* (borrador), Caracas, 1994, Clad - Pnud.

TOCANNE, M. V., "Les structures administratives des Parlements. Perpectives Comparatives", en *Revue Française d'Administration Publique,* 68:505, octubre - diciembre 1993.

VALENZUELA, A., "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ y VALENZUELA (eds.), *The failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America,* vol. 2, Baltimore, 1994, The Johns Hopkins Press.

VARIOS AUTORES, *Parlamento y Sociedad Civil,* Barcelona, 1979, Universidad de Barcelona.

VARIOS AUTORES, *Parlamento y Democracia. Problemas y Perpectivas de los años 80,* Madrid, 1982, Editorial Pablo Iglesias.

VELIZ, C., *The Centralist Tradition in Latin America,* Princeton University Press, 1980.

VOLLMUTH, J., "Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung" en BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, *Praxis der Gesentzgebung,* Bonn 1990, 2ª ed.

WEAVER, R. K., y BERT, A. R., (eds.), *Do Institutions Matter? Goverment Capabilities in the United States and Abroad,* Washington D. C., 1983, The Brookings Institution.

WHICKER, M. L. y JEWELL, M. E., *Legislative leadership in the American States,* University of Michigan Press, 1994.

WIARDA, H. J., (ed.), *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?,* Boulder, 1992, Westview Press.

ZEH, M. W., "L'Administration du Busdestag", en *Revue Française d'Administration Publique,* 68:569, octubre - diciembre 1993.

Sección Segunda

Los problemas de la gobernabilidad en Centroamérica[1]

Rodrigo Madrigal Nieto

CAPÍTULO I

Creo que los centroamericanos debemos acoger con decisión –pero sin exagerado optimismo– el estudio del complejo problema de la gobernabilidad.

Es verdad –en primer término– que nos enfrentamos al término gobernabilidad sin saber aun con precisión cuál es su significado integral y cuáles son sus alcances. Se ha dicho que desde un punto de vista estrictamente etimológico, es más un término de moda que un concepto político debidamente desarrollado y con una clara definición práctica. Es un concepto ligado esencialmente a la gestión gubernamental, es decir, "*al grado de gobierno sobre una sociedad*" como lo plantearon autores como Hobbes o Weber entre otros. Sin embargo, tanto la conceptualización de la gobernabilidad como su referencia a las instituciones, se miden en primera instancia la eficacia y la eficiencia con que desarrolla estas actividades, pero es de mayor trascendencia agregar la medida de su racionalidad y eficiencia, en términos de soporte e implementación a las aspiraciones legítimas de la sociedad en la que se encuentran insertas. De este modo, podríamos agregar que la Gobernabilidad es la suma armónica y concertada de las diferentes maneras en que la sociedad civil se entrelaza a las instituciones y con ellas, manejan sus asuntos comunes a fin de lograr la estabilidad política y el progreso cultural, social y económico de la nación.

Es por esto que he dicho que desentrañar su sentidos, pero ante todo, alcanzar su realización, es de impostergable necesidad, porque como se ve, los planteamientos y proyecciones que encierra, se corresponden con la expansión de los Derechos Humanos; con la incorporación de la sociedad en un proyecto político nacional ambicioso; crea las responsabilidades *erga omnes* del Estado, señaladas por el Derecho Internacional moderno, y también con la dinámica evolución económica cultural y tecnológica de nuestros días. Es, en síntesis, un problema propio de la concepción de la democracia moderna, que en nuestros países se ha iniciado tenuemente, con cambio que ni siquiera han terminado de darse.

---

1 Discurso pronunciado con ocasión del Seminario "Parlamento y Gobernabilidad en Centroamérica", organizado por PRODEL en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el día 5 de diciembre de 1996.

Recordemos que estos países, con la excepción de Costa Rica, prácticamente desde que nacen a la historia de las naciones independientes y hasta hace pocos años, habían vivido bajo dictaduras militares cuyos opositores, como respuesta a su ejercicio cívico, solo obtenían "el encierro, el destierro o el entierro", como se repetía con sarcasmo en la Centroamérica de aquel entonces.

Hemos de reconocer que esta situación se derivaba, en parte, de que tradicionalmente se asumía al Estado como el ente político superior, al cual las acciones de los ciudadanos tendrían que fortalecer y proteger. Con esta perspectiva Maquiavelo identificó la gobernabilidad como la relación "eficacia-eficiencia" en la gestión del Príncipe y desarrolló la noción de "*Razón de Estado*", en cuyo nombre se cometieron abusos y violaciones sin cuento contra derechos fundamentales de los seres humanos, en tanto esos derechos "*atentaban*" contra la integridad del Estado.

Es decir, el terror, era ingrediente de aquella "gobernabilidad".

No obstante, como es lógico, a lo largo de su evolución se ha venido perfeccionando, y ahora no lo concebimos de otra forma que por su carácter democrático, en tanto propicie las condiciones y mecanismos para la participación libre y activa de los ciudadanos o de sus legítimos representantes, y de derecho, porque ha de regirse por un cuerpo normativo legítimo en el que prima el principio de la legalidad.

Hoy día la gobernabilidad se nutre de libertad y la cultiva, en un círculo virtuoso que va haciendo de la democracia, paso a paso, el único sistema político en que cabe el ser humano actual.

La transición a la democracia ha traído consigo la consideración de que no son los ciudadanos quienes se deben al Estado como sus servidores, sino que, por el contrario, es el Estado el que se debe a los ciudadanos. En sustitución de la "Razón de Estado" ha arraigado con fuerza la consideración a la persona humana, lo cual fomenta en los propios pueblos el concepto de que la gobernabilidad democrática ha de consistir en la capacidad de los gobiernos para establecer conjuntamente con la sociedad civil, sistemas y mecanismos para la satisfacción de las "expectativas" sociales y el mantenimiento e la estabilidad política nacional.

De esta manera el poder conferido por el orden legal establecido; los Derechos Humanos y el principio de la soberanía popular, constituyen los únicos fundamentos reales de la ley, nos dice Jurgen Habermas, el filósofo político alemán que tanto ha contribuido con sus teorías a diseñar una nueva sociedad democrática, en su conocida obra "Between Facts and Norms" (Entre las Luchas y las Normas).

CAPÍTULO II

Dentro de ese proceso evolutivo. Centroamérica se encontraba en 1979 al borde un cambio radical en su historia, con la caída en Nicaragua de una de las más prolongadas dictaduras.

Como Presidente de la Asamblea Legislativa en Costa Rica fui invitado en abril de aquel año, a participar en una conferencia sobre la crisis en Nicaragua que se celebraría en Filadelfia, Estados Unidos, organizada por un grupo de universidades de ese país.

En el discurso que pronuncie abogué porque a la caída de Somoza se concretaran medidas para alcanzar la paz en Centroamérica, que contaran con el respaldo inmediato de una suerte de "Plan Marshall", similar al que había dado tan buenos resultados en Europa, a fin de promover el desarrollo económico social de la región y fortalecer las instituciones democráticas.

La idea encontró eco, parcialmente y sin los alcances ambicionados, cuatro años más tarde, –quizás cuatro años muy tarde– en 1983, en la llamada Comisión Kissinger.

Pedía yo en aquel entonces que se forjara una alianza de hecho de las democracias occidentales en pro de la instauración de la democracia en Centroamérica, convencido de que nuestros países requerían un amplio respaldo para intensificar la educación imprescindible para el cambio y convencido de que, en el fondo aquel conflicto político-militar activado por la guerra fría, se originaba fundamentalmente en la miseria de amplios sectores de la población, y el absoluto irrespeto a los Derechos Humanos ya que la filosofía de aquella clase e gobernantes era la muy sabida de que "*para el amigo hasta lo injusto; al enemigo, ni lo justo y al indiferente la aplicación de la ley*".

Para romper esa nefasta tradición de arbitrariedad y fuerza como elementos esenciales de gobierno, teníamos que educar al centroamericano en los valores de la democracia a fin de poder implantarla sólidamente, ya que de lo contrario estaríamos ante un ensayo frágil e incierto, y hoy día, nuestro afán de alcanzar un grado razonable de gobernabilidad para nuestros pueblos así nos lo demuestra.

El imperio de la ley en la sociedad democrática es indispensable como garantía de la libertad y límite de responsabilidades que corresponden por igual a todos los seres humanos con poder de decisión. Y ni el dinero ni el poder político, deben ser licencias para sustraerse a su imperio, pero es precisamente el irrespeto, la ignorancia de esas normas, lo que causa "el desencanto sociológico de la ley" a que se refiere el mismo Habermas en su obra citada.

Es interesante comprobar esta misma preocupación por la ausencia de una base humana para sustentar la democracia, expresada hace poco tiempo por un exponente de un pueblo que atraviesa las penalidades del alumbramiento de la democracia, después de muchos años de opresión.

En efecto, Sergei Kovalyov, politólogo ruso, ex-asesor de Boris Yeltsin y hoy su crítico, decía a raíz de las últimas elecciones que los rusos no podían abrigar muchas esperanzas en la profundidad del cambio hacia la democracia: "*La calidad de la democracia depende esencialmente de la calidad de los demócratas*". Y agrega: "*En Rusia tenemos entonces que espera a que se acumule una masa crítica con principios democráticos para que se pueda establecer la democracia. Sin ella todo quedará en nuestro país como hasta ahora: en movimientos espasmódicos sin rumbo ni sentido*".

Por esto, profundamente convencido de la trascendencia de darles un fundamento democrático sólido a nuestros pueblos, me impuse la tarea al ejercer la Cancillería de Costa Rica, durante el Gobierno del Presidente Arias, de revivir el esfuerzo para alcanzar una identificación y respaldo de las democracias en América y de Europa con nuestro esfuerzo por democratizar y educar a nuestros pueblos y darles así una base sólida a instituciones políticas indispensables par ala evolución democrática de Centroamérica, esfuerzo e ideal en que tanto trabajé y tantas voluntades reunió para rematar en Esquipulas II, que tan beneficiosamente se ha proyectado en el escenario político centroamericano.

En este campo de la democratización hemos progresado. Lentamente, pero lo hemos hecho: ya los centroamericanos no tienen que huir, pero continúan teniendo que emigrar. En otras palabras: ha disminuido sensiblemente la represión política y hemos afirmado instituciones que le dan solidez a la democracia, pero estamos lejos de alcanzar condiciones de justicia social que permitan la eficaz gobernabilidad de estas naciones en medio del ideal democrático al que aspiramos.

CAPÍTULO III

A los problemas propios de la democracia, como lo pueden ser los sistemas de representación o la carencia de credibilidad de los Partidos Políticos y el desprestigio de sus dirigentes, así como el rol cada vez más relevante de los medios de comunicación, acerca de lo cual me referiré luego, se suman tres elementos que en mi criterio deben ser resueltos, antes de que podamos afirmar que hemos superado el estado de la transición e iniciado el proceso de consolidación democrática en Centroamérica, que conllevan a el alto nivel de gobernabilidad que hoy buscamos.

En primer lugar, resulta indispensable que los gobernantes cuenten con una incuestionable legitimidad en el origen de su mandato. Para ello debemos eliminar -por completo- cualquier sombra de duda que pueda caer sobre el resultado de los procesos electorales. Los cuestionamientos que aún hoy en día se hacen sobre los mecanismos legales y más aún, sobre la propia administración de los comicios, terminan afectando la capacidad de representar, negociar, concertar y gobernar de los mandatarios así electos.

En segundo lugar, no podemos darnos el lujo de mirar con indiferencia y menos aún, de excluir de la participación político-electoral, ya sea por acción u omisión, a grandes sectores de la población. Mucho menos, cuando esta exclusión resulta estar asociada a razones étnicas o sociales.

El ausentismo, al que se suma posteriormente el abstencionismo, producto entre otras cosas el descrédito de la acción política y de nuestros dirigentes constituyen serias amenazas no solo a la gobernabilidad, sino incluso a la estabilidad política de nuestros gobiernos.

No tiene mucho sentido establecer cláusulas legales de legitimación del mandato como el obtener un 40% mínimo de los votos emitidos, o incluso, realizar una segunda ronda electoral, si el padrón sobre el cual vamos a medir la participación popular incorpora menos del 50% de los ciudadanos potenciales del país y peor aún, si el abstencionismo supera luego más del 40% de aquellos pocos inscritos. Así las cosas, la exclusión de estas minorías, termina constituyendo un factor negativo de tal naturaleza que invalida en esos casos los esfuerzos democratizadores de la región y plantea a intelectuales, legisladores y hombres e estado, la tarea impostergable de profundizar en sus causas para encontrarle solución a estos problemas.

Un tercer elemento, altamente desestabilizador, que conspira (y aquí el término no es figurativo) en la gobernabilidad de nuestros países, es la presencia de las Fuerzas Armadas. Los problema de corrupción e impunidad que frecuentemente rondan en los asuntos militares, sus constantes violaciones a los Derechos Humanos y el altísimo costo económico que implican para la sociedad, son consideraciones que nos deben llamar a la reflexión y que estamos seguros, no requieren profundizarse aquí.

La efectiva reducción y la subordinación de las instituciones castrenses al poder civil siguen siendo también una de las tareas pendientes para abrir espacio a la gobernabilidad en democracia.

En las circunstancias que privan hoy en el mundo –todos lo sabemos– Centroamérica ha perdido interés para las grandes potencias. No podemos esperar ningún ambicioso programa de cooperación como el que yo mismo había acariciado en aquella dura época de la guerra fría en 1979. Hemos de recurrí a fórmulas nuevas que ofrezcan otras tantas salidas para algunos problemas.

Permítanme hacer aquí un breve paréntesis para hacerlos partícipes de una de estas iniciativas relacionada con el desproporcionado gasto de defensa de la región, que la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, que tengo el honor de presidir, está promoviendo.

No hablemos ya de lo que en el pasado han significado los ejércitos en Centroamérica. Analicemos únicamente lo útil que sería aliviar el peso con que gravitan en la vida cívica de los Estados del área, y la importancia de liberar recursos económicos que invertidos en obras de desarrollo social, podrían constituir un aporte apreciable al bienestar de los pueblos y por ende a la gobernabilidad de nuestras naciones.

Con esto en mente, en una conferencia en la que participé en La Haya, propuse un plan para llegar a un acuerdo con las naciones acreedoras de los países centroamericanos a fin de que por cada suma en que estos reduzcan sus gastos militares, les sea condonada de su deuda externa, una porción igual o mayor, según negociemos, siempre y cuando ambas sean invertidas por el respectivo gobierno centroamericano en obras de bienestar social.

Cuando hace unos pocos años atrás formulé esta idea pensé que estaba a punto de llegarle su momento.

Hoy, después de conocer algunos acuerdos de un Foro Militar Centroamericano que se celebró en San Salvador, con presencia de los más altos rangos castrenses, abrigo la esperanza de que si la sociedad civil acoge con interés este plan y lo respalda con todo el fundamento que puede darle, encontrará mucha menor resistencia en estamentos militares que admiten haber reemplazado la doctrina de la "seguridad del Estado" por las más nobles y elevadas de la "seguridad democrática" y "la seguridad humana" propias de una "zona de paz".

Pongo a consideración de los legisladores centroamericanos el rumbo que lleva esta iniciativa, pues es precisamente con su respaldo que se podría convertir en un rayo de luz que ilumine nuevas áreas en este esfuerzo por vencer los problemas que encuentra la gobernabilidad en América Central.

Volviendo al tema principal, creo que a pesar de las deficiencias apuntadas, en general, en los últimos años han venido apareciendo en la región Tribunales Electorales; se han implantado nuevos mecanismos de cedulación y se han supervisado más cuidadosamente los comicios. Tribunales Constitucionales para verificar de antemano la validez jurídica de la ley. Contralorías y Tribunales de Cuentas para procurar la transparencia de los actos administrativos. Comisiones investigadoras, Defensores de los Ciudadanos y prácticas sanas como la de interpelar a los ministros a la par de otras entidades y medidas que ayudan a despejar en algo la zozobra de la ciudadanía en cuanto a la conducción de la vida nacional.

Tenemos así que Centroamérica ha empezado a construir trabajosamente una infraestructura política sobre la cual podrá montarse la transformación nacional necesaria a fin de alcanzar las cuotas de desarrollo indispensables para nuestro avance hacia la globalización en que se encuentra embarcado el mundo.

CAPÍTULO IV

En los regímenes democráticos los mecanismos ideales para la expresión y representación de intereses dentro de la institucionalidad del Estado, son los partidos políticos y ha sido a través de ellos que se ha desenvuelto la relación entre electores y representantes.

Hace tres cuartos de siglo Ortega y Gasset en "La Rebelión de las Masas" nos decía que "la salud de las democracias depende de un mínimo detalle técnico, el procedimiento electoral, porque sin el apoyo del auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire". La visión del filósofo español en aquellos años sigue siendo hoy una gran verdad, pero sabemos que para vivir en plenitud de democracia hoy día necesitamos mucho más que la existencia de elecciones libres y el respeto de las libertades individuales. Requerimos también la existencia de partidos políticos que por su organización democrática, su estructura moral y sus líneas de pensamiento cumplan a cabalidad con su rol de intermediarios entre el Estado y la ciudadanía. Y en esta campo específico, enfrenta el proyecto de la gobernabilidad un serio desafío: la solución de las profundas crisis de los partidos políticos en Centroamérica.

Aparte de los vicios propios de cada país que han carcomido las estructuras de muchas de esas organizaciones, ocurrió también que el derrumbe el imperio comunista borró el fantasma de un enemigo poderoso que convertía en "bueno" todo aquello que se le opusiera, como nuestros partidos políticos democráticos. Quedó entonces al desnudo la realidad de la democracia y con ello una visión más descarnada de sus instituciones. Y así también quedó de manifiesto que tales partidos se habían venido tolerando recíprocamente graves irregularidades que en el fondo deterioraban la naturaleza misma de sus organizaciones, desvirtuaban sus programas y erosionaban los ideales que les servían de banderas para su actuar. Y hoy día, descorrido aquel velo el desprestigio les corroe seriamente.

En alguna ocasión un experimentado político y ex-mandatario costarricense dijo que los partidos eran simples máquinas de fabricar diputados con mucha frecuencia, a dedo, atendiendo a influencias inconfesables, a lo cual se acerca la prudente y lacónica definición de Sartori, que considera un partido político como a todo grupo que se presenta a elecciones y logra colocar a sus candidatos en puestos públicos. Es entonces comprensible -señores diputados- que si estas son las fuentes donde se originan los Parlamentos, éstos se vean igualmente contaminados en el juicio de la ciudadanía; que estén cubiertos por el mismo desprestigio y padezcan la misma falta de credibilidad de otras instituciones políticas, lo cual, tratándose de una institución fundamental del Estado y de tanta importancia, contribuye a minar la fe de los ciudadanos.

Adicionalmente a esos aspectos negativos externos, la debilidad institucional y programática que entorpece la construcción de un sistema de partidos estable, que cuenten con los instrumentos de trabajo apropiados para generar un pensamiento altivo y moderno de la función política, es necesario agregar que por una tradicional cultura de intolerancia y menosprecio del enemigo, nuestros partidos políticos tienden con frecuencia a provocar choques con el adversario; detener y entorpecer el trámite de asuntos de trascendencia nacional aunque tengan un gran costo para el país, a fin de demostrar así su fortaleza y su supuesta independencia, a la vez que hacen privadamente entre ellos cualquier tipo de pacto o arreglo en salvaguarda o promoción de intereses no claramente defendibles ante la ciudadanía.

En algunas encuestas políticas que he tenido a la vista referentes principalmente a Costa Rica, un 55% de los encuestados no creían que nada pudiera mejorar en el país, irrelevantemente del partido que

llegara al poder. Hasta hace poco, un77% de un amplio grupo de entrevistados ponía su esperanza en el surgimiento de un partido nuevo por no tener fe en los existentes. Según otra encuesta esta vez de FLACSO, el 64% de los entrevistados en Guatemala, el 59.2% en El Salvador y el 59.3% en Costa Rica rechazaron que los partidos políticos representaran los intereses de los ciudadanos.

No requiero argumentar, ante una audiencia tan calificada como ésta, la amenaza que es para la gobernabilidad, que estructuras indispensables para su asentamiento estén tan débiles y cuartadas.

Finalmente también opera contra el buen funcionamiento de un sistema de partidos y un Parlamento fuerte, el exacerbado presidencialismo, derivado del viejo caudillismo criollo, que ha hecho girar la experiencia política práctica de los partidos alrededor de uno o unos cuantos actores, en los cuales se sintetiza la voluntad de la agrupación.

Estos problemas –obviamente– no pueden quedarse sin respuesta, y bien hacen iniciativas como la que hoy nos reúne en propiciar el diálogo y el estudio para dárselas.

CAPÍTULO V

Así como resulta necesario avanzar en la evolución de nuestro Sistema de partidos y en los mecanismos de representación, debemos también analizar con detenimiento el rol que le corresponde jugar a los medios de comunicación en el proceso de consolidación democrática.

Hace pocos días, en la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile, el Presidente de Colombia, Ernesto Samper, cosechó de sus colegas sonoros aplausos cuando, con la emoción de un hombre que ha sido acosado por los medios de comunicación, decía: "*cuantas veces al final del día, el gobernante después de trabajar más de dieciocho horas, se encontraba con que la realidad que el público manejaba era totalmente distinta a la que en verdad se había generado en el trabajo y obra de gobierno. Estamos llegando –agregaba– a una situación en la que, como en los Diálogos de Platón, las imágenes suplantan a la realidad*".

Más allá de la motivaciones que el mandatario colombiano pudiese tener para hacer esta crítica a los medios de comunicación social, debemos admitir que con frecuencia, algunos medios de comunicación, especialmente en aquellos lugares donde concentran una desproporcionada influencia, o responden a intereses de grupos políticos o económicos, han pasado de ser objetivos vigilantes e la vida nacional, para convertirse en una fuerza política en sí mismos, con las negativas consecuencias que de ello se deriva, porque la parcialidad en órganos cuya misión es abrir surcos al pensamiento de un país, deja más bien una estela de sombras alrededor e hechos que deberían poder ser examinados con total transparencia.

Por ello, dentro del más estricto respeto a la libertad de expresión, pareciera conveniente, en esta etapa en la que la sociedad civil está llamada a una mayor participación, debatir el papel de los medios de comunicación, par hacer conciencia en ellos acerca de la importancia de coadyuvar en el proceso de gobernabilidad.

CAPÍTULO VI

A la transición democrática, se ha venido a sumar otra de no menor impacto en la vida de nuestros pueblos: la globalización.

Hoy, en día, cuando nuestros empresarios no han abandonado por completo su dependencia del estado proteccionista y los ciudadanos demandan aun el apoyo del estado benefactor, el tema de la gobernabilidad, de importancia incuestionable, presenta grandes desafíos.

Los parámetros competitivos que impone el libre comercio y la internacionalización hoy día de todos los países han vuelto inoperantes a muchas de nuestras instituciones estatales. Ni son eficaces, no son eficientes. Son, en no pocas ocasiones, un verdadero obstáculo para el desarrollo económico y un elemento desestabilizador del proceso democrático. Obstáculo, porque mientras no eliminemos las distorsiones económicas que nos impiden competir con eficiencia, -en las cuales se ha sustentado hasta ahora el poder de muchos de nuestras agrupaciones partidarias- no podemos generar la riqueza requerida para garantizarle a nuestros ciudadanos un marco mínimo de protección social fuera del amparo del Estado y una democracia de más amplia solera.

Elemento distorsionador, porque el conflicto primario del equilibrio entre poderes –distintos pero equivalentes–; la administración frente al control político y el judicial; de pesos y contra-pesos, se transforma a veces en una lucha encarnizada entre los órganos políticos del Estado que se niegan a renunciar a sus espacios de discrecionalidad, -origen y causa del clientelismo y la corrupción a las que me referiré más adelante-, y una sociedad civil que requiere cada vez más, para su desarrollo y bienestar, del espacio creativo que solo otorga la libertad.

El conflicto se ha vuelto evidente y el dilema está aun por resolverse. Pero mientras tanto, nuestros países han entrado en una peligrosa espiral de descrédito y deslegitimación de la acción política, en la que los ciudadanos, ante la falta de respuestas a sus problemas más apremiantes, se alejan más y más del Estado y sus instituciones.

Pero lejos de interpretarse esto como la necesidad de resistirse al proceso de globalización, debemos por el contrario profundizarlo, insertamos de lleno en él, pero creando desde ahora, los mecanismos de protección social adecuados, para evitar conflictos sociales que, como lo hemos visto en otras latitudes desembocan violentos conflictos.

Debatir por lo tanto sobre una reforma del Estado que reduzca su ámbito de influencia, pero que fortalezca su presencia en puntos específicos de gran interés ciudadano, resulta ser –a mi modo de ver–, una de las tareas más urgentes.

CAPÍTULO VII

Finalmente, más allá de los problemas que analicé anteriormente acerca de la transición y de la consolidación democrática, debo referirme obligatoriamente a uno que arrastramos como un penoso lastre: *la corrupción.*

Constituye, en mi criterio, el mayor obstáculo que debemos vencer para poder avanzar. No sólo la consolidación del sistema democrático, sino también el desarrollo económico de la región, requieren la amalgama de la buena fe y la confianza de todos. Mientras no acabemos con la corrupción, resulta difícil hablar de gobernabilidad.

En realidad ninguna otra fuerza erosiona tanto la gobernabilidad de los pueblos como el fenómeno de la corrupción. Borra la fe de los electores en los dirigentes políticos y en los gobernantes. Los ciudadanos tratan, indebidamente, de negar sus contribuciones a las arcas del Estado y su cooperación a las obras de gobierno, porque creen descubrir el fantasma del engaño y sienten que su único refugio es negarse a cualquier cooperación con el Estado.

Su negatividad trasciende inclusive a los procesos electorales, ante cuyas urnas apenas sí concurren un ínfimo número, convencidos de que el ejercicio del sufragio como antes lo dije no servirá para cambiar nada en sus vidas, porque, en la cima, las cúpulas políticas se entienden para defender sus propios intereses haciendo abandono total del ciudadano común que no tiene mayor acceso al poder.

Se ha dicho, no sin razón, que es casi imposible eliminar por completo la corrupción del ejercicio del poder. Y esto puede ser verdad. Pero lo que viene ocurriendo desde hace bastante tiempo en nuestros países, es que algunos funcionarios, desde que asumen el desempeño de su cargo, se olvidan de los intereses de sus representados y e las promesas que les han hecho, para ocuparse solo de lo propio; de modo que *el ejercicio de gobierno se ha convertido en la administración de lo público, para beneficio privado.*

Con harta frecuencia las campañas de los políticos se sustentan, por una parte en la moral –que para muchos de ellos es esa voz interior que les advierte que alguien puede verlos– y por la otra, en la promesa de hacer aquellas cosas que han logrado impedir que se hagan. Y estos artificios solo aumentan el escepticismo y la desconfianza en los ciudadanos.

Por otra parte la gente mira con profundo malestar las inmensas sumas que el Estado destina a financiar campañas políticas que, lejos de enaltecer la vida cívica, la empañan, en tanto invoca todas las dificultades técnicas en el manejo de las finanzas públicas, los impedimentos legales y la escasez de fondos cuando se trata de destinar sumas mucho menores para solventar verdaderas angustias de vastos sectores populares.

Esas inmensas sumas provenientes del erario público, y otras de no menor volumen que los partidos mayoritarios recogen de contribuyentes privados mediante tramas que ocultan las verdaderas fuentes de algunos de esos aportes financieros, plantean al ciudadano la preocupación de cómo le afectarán a él o a sus hijos los compromisos contraídos por los dirigentes políticos en esa febril avidez por el dinero.

Es por ello impostergable reglamentar en nuestros países todo lo relativo a la financiación política con el propósito de dejar que el Estado solamente cubra el trabajo de cedulación y empadronamiento; un cierto transporte indispensable en e día de los comicios y programas nacionales permanentes de educación cívica y electoral, para preparar al ciudadano en el ejercicio de la democracia sin la excitación y el menguado interés de las épocas electorales. E igualmente deben regularse con severo criterio restrictivo las contribuciones privadas.

En estas circunstancias debe propiciarse una descentralización del poder político y una separación muy clara de este y del poder económico, porque somos frecuentemente víctimas de quienes *quieren tener el poder para poder tener*, y esa percepción, unidas a la impunidad que no pocas veces cubre le mal manejo de los negocios públicos, induce a los ciudadanos a seguir la vida por un sendero desviado, contribuyendo a aumentar la delincuencia y la inseguridad de los ciudadanos.

La gobernabilidad, que en buena parte es el resultado de la eficacia de la relación entre el Estado y la sociedad civil, se torna así en un problema moral de hondas y negativas repercusiones.

Por esta razón, es absolutamente necesaria la transformación del Estado, y crear las instituciones que garanticen la transparencia en el manejo del acervo común, a fin de viabilizar programas económicos que, aunque necesarios resultan socialmente onerosos.

CAPÍTULO VIII

Dije al iniciar este ensayo que los centroamericanos debíamos abordar con coraje los problemas de la gobernabilidad, pero no con desbordado optimismo.

Las reflexiones que he hecho creo que confirman aquellas palabras.

Imposible posponer el análisis y solución de los problemas reseñados, pero con plena conciencia de que su solución no está a la vuelta de la esquina.

La democracia a que aspiramos para este tercer milenio, la sociedad que hemos de conformar y la gobernabilidad que ha de regirla, demandan un ciudadano más consciente de sus derechos, más respetuoso de sus semejantes y más considerado con la naturaleza.

Debería llegar a ser lo que el mismo Habermas llama una "democracia deliberativa", en la que la formación de opinión y luego el ejercicio del voto, responda a una interacción creativa entre los ciudadanos, generando así su verdadero capital social; lo llaman algunos, que enriquece la democracia.

De esta manera la democracia cobrará a nuevos y mejores resultados conforma la sociedad se vaya auto organizando como un todo, tomando conciencia de sí misma, y oponiendo al interés privado de una población despolitizada, y en oposición a movimientos de lealtades masivas a los partidos, una esfera política pública revitalizada, capaz de regenerar y educar a la ciudadanía para que tenga la voluntad de autogobernarse en unidades descentralizadas que recuperen en gran medida el poder del Estado, del cual la ha privado la burocracia.

En este proceso de cambio social, en lograr resolver de una vez por todas los problemas que aun nos mantienen atados a la transición democrática, para poder avanzar así, con decisión, a la consolidación y perfeccionamiento del sistema, el Parlamento tiene en estos días, de modo especial, un rol determinante que jugar: debe ser el centro del análisis y la discusión política; generador y promotor del cambio; garante de la transparencia del proceso; celoso vigilante de los recursos del Estado y, sobre todo, legítimo y eficiente representante de las necesidades y ambiciones de los ciudadanos.

Deseo por ello a las señoras Diputadas y a los señores Diputados, la mejor suerte en la importante misión que el destino les ha confiado.

SECCIÓN TERCERA

PARLAMENTO, SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA CENTRAL, 1994-1996

Enrique Baloyra Herp

INTRODUCCIÓN

¿Qué papel han desempeñado los Congresos y Asambleas Legislativas en los procesos recientes de cambios de régimen, reestructuración del Estado, pacificación y consolidación democrática en Centroamérica? ¿Hasta qué punto se han reducido las aristas del presidencialismo como para poder hablar de una cierta autonomía y de un grado de iniciativa propia por parte del órgano legislativo en el Istmo? ¿Dónde encajan las legislaturas centroamericanas en el debate sobre la democracia representativa versus la democracia participativa? ¿Qué tipo de perspectivas podemos avizorar en cuanto a lo que las legislaturas pueden contribuir a la gobernabilidad?

Hace algún tiempo, tratando de entender los vectores del cambio de régimen político, propuse une esquema que permitía hacerle un seguimiento a los procesos de transición de régimen (Baloyra 19877: 9-15). Comparaba algunas experiencias para ver de qué manera sociedades que estaban pasando por un proceso de transición de régimen, a veces en medio de una guerra civil, como en El Salvador, enfrentaban los retos de (1)d restaurar o instaurar el estado de derecho, (2) reformar la constitución, (3) institucionalizar un sistema electoral plenamente libre y competitivo y (4) traspasar efectivamente el poder a un gobierno responsable y capaz (Baloyra 1985: 223-227).

Aunque no todas las sociedades centroamericanas comparten un mismo momento de profundización democrática casi todas han tenido que confrontar distintas versiones de estos cuatro temas. De modo que tomaremos como referente el conjunto de naciones del Istmo, prescindiendo de Panamá porque una invasión militar reciente la desencaja de los parámetros de la comparación, y de Belice por no compartir, en realidad, la misma problemática.

El fin de las guerras civiles, la necesidad de reinsertar excombatientes en la sociedad a través de nuevas figuras de derecho; el auge de la delincuencia, la violencia y el crimen organizado; la necesidad de readecuar el Estado a las posibilidades materiales que brinda la actividad económica; las demandas

de incorporación y de participación por parte de sectores que no han carecido de acceso; la cuestión misma de la sociedad civil, el tema de las relaciones cívico-militares y el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han cambiado para obligar a los centroamericanos a replantearse cuál es el ideal de sociedad y de sistema político en que quieren vivir y que pueden darse a sí mismos.

Si bien es cierto que el papel del Legislativo no siempre ha estado a la altura de las circunstancias no es menos cierto que, de una manera o de otra, hay que contar con ese poder para dirimir estas y otras cuestiones. Esto implica que, por el momento, cuestiones de la democracia como participación hay que abordarlas desde la democracia como representatividad. En ningún otro espacio como el del Legislativo se ve tan expuesta esta contradicción entre participación y representatividad, entre los partidos como a veces entes cerrados interesados primordialmente en reproducirse a través de competencia electoral y la sociedad civil como una nueva utopía de conveniencia. En ninguna parte del quehacer político es tan descarnado ese contraste entre lo posible y lo perfecto como en el quehacer legislativo, concebido a partir de la política como reconciliación de intereses.

Pero no se debe olvidar que toda dinámica de gobierno y oposición, aspecto fundamental de la dialéctica democrática, tiene que pasar por el Parlamento y que esto presupone, si tomamos en serio el esquema de división de poderes, un ritmo que supuestamente entorpece la gobernabilidad. Pero gobernabilidad sin Parlamento no se da en democracia. Hay que percatarse además que, en un momento en que sé esta cuestionando la organización de la política como una competencia entre partidos, o al menos se examinan fallas fundamentales y el éxito de las alternativas planteadas (Lawson 1988; Merkl 1988; Rose and Maackie 1988), sean éstas los "outsiders" o "nuevos caudillos" (Cotler 1995: 131-1411; Landi 19955: 211-216) o la "nueva forma de hacer política" (NFP) (Perelli 1995: 163-173), a los partidos políticos representados en las asambleas y congresos centroamericanos se les pide un comportamiento que quizás no puedan observar.

Se percibe a dichos partidos atravesando por un mimetismo y una desideologización que conllevan un pragmatismo oportunista, sumidos en un internismo de canibalismo político y pérdida notoria de porosidad social que terminan alimentando la corrupción política (Cerdas 1995: 22-23). ¿Qué se puede esperar de ellos?

Es posible tratar de calibrar ese desempeño a partir de cómo se han abordado (1) los temas del estado derecho, no solamente los concernientes a la implementación de acuerdos de paz, sino de una manera más amplia, todo lo relacionado con el uso y el abuso del poder (impunidad, transgresiones de derechos humanos), y el disfrute efectivo de ciudadanía por parte de quienes no la han tenido; (2) las reformas constitucionales (ya sea para adecuar el sistema político a algún acuerdo de paz o el sistema financiero a las exigencias de reestructuración y redimensionalización del Estado); (3) el tema electoral, incluyendo las reformas; y (4) la relación entre los órganos formales de poder e instancias de diálogo y formación de consenso nacionales (que intentan responder a demandas de grupos sin ciudadanía efectiva) y la detención real del poder (desde la óptica de las relaciones cívico-militares y de la posibilidad de que un consenso legislativo sea transformado en políticas específicas con un mínimo de continuidad). En cada caso uno de estos temas tendremos oportunidad de ponderar algunas implicaciones sobre sociedad civil y sistema político.

Dado es espacio disponible no será posible entrar en un análisis pormenorizado de muchos casos, pero se esbozarán algunos patrones en relación a eventos más o menos conocidos. No será posible tampoco considerar un horizonte temporal muy extendido, pero será factible recorrer los últimos tres

años. Debe quedar explícito que esta retrospección sustantiva se entrecruza con el grado de institucionalidad existente, no sólo de los tres poderes sino del sistema de partidos mismo. De forma ostensiblemente impresionística, sin haber calculado las magnitudes de indicadores tales como el grado de polarización entre ellos, creo que es posible seguir un esquema planteado recientemente para definir a los de Costa Rica, Honduras y, en menor grado, de El Salvador como *sistemas institucionalizados* de partidos, al de Nicaragua como *un sistema hegemónico en transición*, y al de Guatemala como un *sistema rudimentario* (Mainwaring y Scully 1995: 17-21). A los efectos de la presente discusión, la trascendencia de esta caracterización vendría dada por unas expectativas mucho más exigentes con respecto a los tres primeros, sin menosprecio de podernos encontrar con alguna agradable sorpresa en los otros dos.

I. EQUILIBRIO DE PODER

Comencemos por aclarar la matriz de poder donde se da el quehacer legislativo. Una primordial referencia de esta complicada ecuación de muchos factores arranca de la constelación partidaria en los distintos parlamentos. Lo que esto implica para el Ejecutivo es el disponer o no de una mayoría que permita una cierta operatividad. Adelantemos que esto no pasa de ser un espejismo pero que es un primer elemento que hay que dilucidar. Una inspección muy somera de los datos presentados en la Tabla 1, a continuación, sugiere que los gobiernos de Violeta Chamorro, José María Figueres, Armando Calderón Sol, Carlos Roberto Reina y Alvaro Arzú deberían haber disfrutado de una relación más flexible con el Legislativo, al contar con una mayoría absoluta o casi absoluta de los escaños parlamentarios. Es decir, con la excepción del Presidente Ramiro de León Carpio, la gobernabilidad no debía habérseles complicado puesto que contaban con un balance bastante favorable en sus Parlamentos. Pero eso no fue así.

Distribución de las Fuerzas Políticas en los Organos Legislativos Nacionales (fecha de elección en paréntesis)

COSTA RICA	**(II-6-94)**	**EL SALVADOR**	**(III-20-94)**
PLN	28	ARENA	39
PUSC	25	FMLN	21
FD	2	PDC	18
PAN	1	PCN	4
PUAC	1	CD	1
		MI	1
GUATEMALA	**(VIII-14-94)**	**GUATEMALA**	**(XI-12-95)**
FRG	32		21
PAN	24		43
DCG	13		3
UCN	8		2
MLN	2		1
UD	1		2
AN	-		2
FDNG	-		6
HONDURAS	**(XI-28-92)**	**NICARAGUA**	**(II-25-90)**
PL	71	UNO	51
PN	55	FSLN	39
PINU-SD	2	MUR	1
		PUSC	1

Fuentes: IIDH/CAPEL, Boletín Electoral Latinoamericano: III (Enero-Junio 1990), p.29; X (Julio-Diciembre 1993), p.28; XI (Enero-Junio 1994), pp. 55, 86; XII (Julio-Diciembre 1994), p.31.

Aunque tenga votos suficientes en la legislatura el Ejecutivo tiene que prestarle atención a otros factores de poder.

II. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Una relación efectiva de trabajo y de avance en la agenda legislativa no depende solamente del balance de poder entre las fracciones parlamentarias de las distingas fuerzas políticas. Por ejemplo, el presidente José María Figueres arrancó en su mandato con una mayoría relativa muy cerca de la absoluta, 26 de los 57 diputados en la Asamblea Legislativa costarricense. Inclusive la primera legislatura de la Asamblea Legislativa electa en febrero de 1994, que concluyó sus funciones el 30 de abril de 1995, aprobó 102 proyectos pero de poco impacto nacional. En lo esencial, el presidente Figueres se vio frustrado en la ejecución de su estrategia legislativa y no pudo avanzar en su agenda legislativa sino a través de una muy ardua y complicada negociación con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

El Presidente Calderón, a pesar de contar con los votos del Partido de Conciliación Nacional (PCN) para llegar a una mayoría en la Asamblea Legislativa de El Salvador, tuvo muchas dificultades a la hora de buscar apoyo para su ambicioso programa económico. Y ni hablar del caso de Nicaragua, donde la presidenta Chamorro no pudo imponerse sobre el Legislativo, al principio de su mandato por faltas de quórum y maniobras obstruccionistas y, hacia el final, porque hubo una recomposición de lealtades en la Asamblea Nacional en la que el UNO y el FSLN se encendieron y la Asamblea se trazó su propia agenda. Es posible que esta legislatura haya sido la más autónoma de todas las que nos ocupan en este momento.

En el caso hondureño, a pesar de contar con una mayoría liberal más que suficiente (71 de 128 diputados) en el Congreso, el presidente Reina tuvo que redefinir algunas de sus prioridades para que su paquete de estabilización económica no luciera como una mera imposición. Para satisfacer a los empresarios Reina anunció que reduciría la burocracia estatal por 7,200 plazas. Como dicho paquete fue aprobado el 12 de octubre de 1995 con los votos liberales solamente, el Congreso aprobó dos medidas de compensación social, par calmar a los sindicatos y a los sectores populares.

El caso guatemalteco es el de una relación más incierta, no solo porque el presidente de León Carpio heredó una legislatura cuyo mandato se redujo para salir de la crisis constitucional, sino porque careció de una vinculación realmente orgánica con partido alguno. Como contraste, en su primer año de mandato, Alvaro Arzú, con una mayoría absoluta de 43 de 80 escaños de su Partido de Avanzada Nacional (PAN) en el Congreso ha podido concluir el proceso de paz con las guerrillas de la Unidas Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

¿Fueron irresponsables esas legislaturas? ¿Contribuyeron a hacer infernal el tema de gobernabilidad?

Antes de contestar esto tenemos que observar por lo menos dos cosas: una es la agencia del ejecutivo y la otra es el contexto en que se desenvolvieron las cosas. Casi todos los presidentes centroamericanos tuvieron que acercarse a sus legislaturas para llegar a algún entendimiento en el tema fiscal, o bien para mejorar la captación de recursos o bien para cumplir con condicionalidades externas, como parte de un programa de ajuste económico y/o de redimensionalización del Estado, o por todo lo dicho anteriormente. Tenemos que añadir a esto que la necesidad de introducir reformas constitucionales impone una tarea más ardua al tener que conseguir el apoyo de una mayoría calificada en una o más legislaturas.

Sin complicar más las cosas analíticamente, es obvio que la necesidad de aumentar recursos y racionalizar la administración pública para cumplir con condicionamientos externos pone al Ejecutivo en cierta desventaja a la hora de enfrentarse a una oposición legislativa con mayor poder de negociación, al saber que el tiempo esta a su favor.

Por ejemplo, en el caso costarricense, en la negociación para poder llevar acabo la reforma del Estado y, a más corto plazo, la aprobación de la tercera fase del programa de ajuste económico (PAE-III), la bancada del PUSC sabía de la urgente necesidad del gobierno de disminuir el déficit y captar más recursos fiscales. Sabía además que esto era parte de la condicionalidad con que el gobierno tenía que cumplir para tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento externo.

Al comienzo de su mandato, el presidente Figueres privilegió el aspecto fiscal y adoptó una estrategia que lo llevó a serios desencuentros con el Legislativo. A pesar del período extraordinario que se extendió del 5 al 29 de agosto el presidente no pudo imponer su agenda en el Legislativo. Tampoco le dio resultado un intento de flanquear al adversario convocando a un Foro Nacional de Concertación. Hizo falta que ex-presidente Luis Alberto Monge le recordar que "ningún partido puede gobernar solo" para que Figueres optara por tratar de llegar a una agenda de consenso. Los social cristianos insistieron en que no habría nuevos impuestos, y por ende nuevos créditos, sin reformas integrales del Estado.

Después de seis reuniones entre las cúpulas de los dos partidos, el 12 de junio de 1995 Figueres y el ex-presidente Rafael Angel Calderón firmaron un pacto para reformar el Estado. Este fue precedido por algunos acuerdos intermedios, tales como el de febrero de 1995, que posibilitó la tramitación de nueve de trece proyectos de reformas estructurales, después que el vicepresidente Rodrigo Oreamuno compartiera los textos de la negociación con el FMI y el de la reunión de marzo 31, en que se configuró una agenda pactada de otras doce iniciativas. Hubo también otro entendimiento entre Figueres y Calderón, del 28 de abril que hizo posible una lista consensuada de prioridades aprobada el 4 de mayo.

¿Fueron irresponsables los socialcristianos? ¿Fue estrecho de miras Figueres? ¿Quién complicó más la gobernabilidad?

En fin de cuentas, considerando lo parejas que han estado sus preferencias por uno de estos dos partidos en las elecciones, la culpa es de la sociedad costarricense, por no pronunciarse más decididamente por uno y por obligarlos a trabajar con estrechos márgenes de ventaja. En el caso costarricense, se puedo lograr entendimientos, consensuar agendas y llegar a ciertos compromisos. No fue el único. En todo el Istmo por causa de los déficits fiscales, de obligaciones impuestas por los acuerdos paz, de condicionalidades externas y del deseo de aumentar la eficiencia del Estado hubo que buscar consenso a como diera lugar.

En el caso salvadoreño, el Partido Demócrata, una facción del FMLN liderada por los ex-comandantes Joaquín Villalobos y Fernán Cienfuegos llegó a un acuerdo con el gobierno del presidente Calderón. El llamado acuerdo de San Andrés, de junio de 1995, le dio el apoyo de los votos del PD al paquete fiscal de Calderón, a compromisos económicos impuestos por los Acuerdos de Paz.

Estas alianzas metaideológicas las vemos también en temas no económicos, inclusive para oponerse a la voluntad del ejecutivo como en el caso nicaragüense, donde 30 sandinistas renovadores liderados por Sergio Ramírez y Dora María Téllez, hicieron causa común con la Unión Demócrata Cristiana (UDC),

la Alianza Popular Conservadora (APC) y el Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN) para viabilizar la "propuesta de gobernabilidad" del nuevo presidente de la Asamblea Nacional, Luis Humberto Guzmán. Esa coalición se convirtió en una mayoría efectiva que empujó la reforma constitucional y un nuevo código militar.

III. RELACIONES CÍVICO-MILITARES

En nuestra región el tema del papel político de los militares no pasa de moda. Pero hay que constatar una serie de avances importantes en este aspecto. En las tres sociedades en que se dieron de una manera u otra procesos de guerra civil, así como en la que se vio más afectada por las de los vecinos, el papel de los militares fue cuestionado severamente. Tal vez con excepción del nicaragüense, en ninguno de estos casos tuvo la legislatura un papel protagónico pero se puedo contar con ella para mejorar el control civil de la institución armada.

Sabemos que en el caso salvadoreño, el capítulo más extenso de los acuerdos de Chapultepec no se refiere a las reformas sociales ni al régimen de los militares en una sociedad democrática y a desgajar a una Policía Nacional Civil de la institución militar. Al igual que a sus colegas salvadoreño, a los militares guatemaltecos se les dificultó aceptar condiciones impuestas en relación a una guerra en la que ellos estimas que no fueron derrotados. Sin embargo, los acuerdos de paz de Guatemala, entre el gobierno del presidente Alvaro Arzú y la URNG también incluyen un importante referente al tema militar, uno de los últimos que se negoció.

En el caso nicaragüense, el 24 de agosto de 1994 la Asamblea Nacional aprobó un nuevo código militar que fue sancionado por la presidenta Chamorro el 2 de setiembre. La UNO objetó que la designación del máximo jefe castrense siguiera en manos de su predecesor (quizás el precio del relevar al General Humberto Ortega por el General Joaquín Cuadra en febrero de 1995) y que la creación de un instituto de previsión de social para militares constituía un privilegio inaceptable (existen instituciones similares en El Salvador y en Guatemala). Como parte de la reforma constitucional se eliminó el servicio militar obligatorio (SMO) y se cambió el nombre de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua.

Fuera de un marco constitucional pero con no menos elevada cuota de tensión, que incluyó por lo menos dos atentados contra su vida, el presidente Reina trató de reducir la cuota de poder de los militares a través de cortes presupuestales, de quitarles el control de varia empresas estatales (HONDITEL, Marina Mercante), de eliminar el SMO y de promover cambios en la cúpula militar (la nueva legislación contempla que el máximo jefe castrense sea un ministro de defensa subordinado al presidente). El 7 de setiembre de 1994, en un marco de reforma constitucional, el Congreso hondureño aprobó la creación de un Policía Nacional bajo el Ejecutivo. Paralelamente, el presidente Reina disolvió la policía secreta (DNI), acusado de violar sistemáticamente los derechos humanos de acusado en su poder, y la sustituyó por la DIC. Todo esto se dio en un contexto de crecientes denuncias acerca de violaciones de derechos humanos, tema que según el ex-presidente Rafael Leonardo Callejas había sido sobreseído por una amnistía. Pero la falta de resolución en los asesinatos de 184 líderes sindicales y de organizaciones populares, ocurridos en Batallón 3-16 y el alto mando le añadió un componente de crispación a todo el proceso de reequlibramiento entre civiles y militares. A pesar de los avances logrados es posible que el hondureño sea el ejército más autónomo del poder civil en el Istmo en este momento.

IV. SOCIEDAD CIVIL

Finalmente topamos con el tema de la relación con quienes no están organizados formalmente para tomar el poder a través de una elección, como los partidos, o de un golpe, como los militares. Aunque no debería excluírseles, la discusión contemporánea sobre "sociedad civil" parece menospreciar a quienes ya están bien organizados y tienen "voz" (jerarquía de la Iglesia Católica, cúpulas empresariales, grupos que controlan los medios de comunicación social, algunos sectores del agro, algunos sindicatos, profesionales, magisterio universitario) y privilegia a quienes no lo están o a quienes están pero carecen de peso específico para populares, campesinos, estudiantes, maestros):

Hay confusión de términos porque, en la práctica, en muchos países, a la hora de crear un foro o instancia de diálogo o de concertación aparece un jerarca de la Iglesia Católica presidiendo el organismo, cosa que le imparte seriedad y legitimidad. Puede que le acompañan algunos intelectuales o profesionales independientes, de mérito reconocido, figuras culturas, presidentes de algún grupo empresarial más progresista, inclusive algún que otro militar no comprometido con excesos atribuidos o atribuibles a las fuerzas armadas en una etapa de contra-insurgencia. De manera que cuando un gobierno se ve urgido de ampliar la participación y dar acceso a la "sociedad civil" se inclina hacia los ya organizados.[1]

Eso esta bien pero sucede que en muchas propuestas alimentadas por el deseo de incrementar la participación, de alguna manera el tema de las organizaciones populares se la ha solapado al de la sociedad civil. Está claro que organizaciones populares, vecinales y comunales son quienes más desventajas llevan en este tema. Pero el tener la capacidad de exigirle responsabilidades al gobierno y acceso al diseño de política y al debate sobre implementación en una legislatura es algo que afecta a toda la sociedad.

En la próxima sección me ocuparé de esto con respecto al tema étnico, especialmente en Guatemala con motivo de los acuerdos de paz. En las secciones sobre reformas constitucionales y electorales me ocuparé un poco del tema de los llamados comités cívicos y sobre la incorporación al sistema de grupos que protagonizaron la insurgencia, en parte como autodefensa y como último recurso ante la insensibilidad y represión de gobiernos anteriores.

Aquí reseñaré brevemente el grado en que algunos sectores (bien organizados) de la sociedad civil, a quienes para evitar confusiones llamaré "grupos de intereses", han incidido en la discusión de temas coyunturales y qué impacto tuvieron en el diseño y ejecución de política y redimensionalización del Estado. Contrastaré esto brevemente con la respuesta y los intentos de influencia por sectores mucho menos coherentes y organizados a quienes llamaré "sociedad civil".

Vemos al respecto un patrón regional en el que el gobierno plantea reformas monetarias y fiscales, tributarias y arancelarias, leyes de retiro voluntario y privatización de empresas estatales. En respuesta y con articulación relativamente directa al ámbito legislativo, los grupos de intereses presentan demandas de reducir el gasto público y aumentar la eficiencia, desmonopolización, justicia tributaria y garantías económicas y plantean propuestas alternativas con buena fundamentación (CACIF en Guatemala; ANEP, UCA y FUSADES en El Salvador); UCCAEP en Costa Rica; COHEP en Honduras; y COSEP en Nicara-

1 Creo que este es una apreciación más justa en el caso del Consejo Nacional de Convergencia (CONACO) y de la Comisión Ad Hoc de Alto Nivel para la Prevención y la Lucha Contra la Violencia y la Delincuencia, de Honduras y un poco menos el caso de la Asamblea de Sectores Civiles (ASC) de Guatemala.

gua). Este es un nivel de discusión y debate entre elites en el que dichos grupos detuvieron o redujeron incrementos de impuestos (IVAA, ISR), cambios drásticos de aranceles y convertibilidad plena. No han podido, sin embargo, agilizar las privatizaciones. Inclusive grupos más conversadores no pudieron detener el proceso de paz ni la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en Guatemala.

En articulación más indirecta, tratando de lograr con masividad lo que carecen en influencia vemos huelgas sindicales (de maestros en Costa Rica y trabajadores de obras públicas en El Salvador), movilizaciones estudiantiles (en Nicaragua), protestas callejeras con violencia (de pobladores en Tegucigalpa), tomas de rehenes y de edificios por desmovilizados (en El Salvador) y Nicaragua) y tomas de tierra (Guatemala y, anteriormente Nicaragua y El Salvador). En general, lo que consiguieron fue reducir el número de plazas estatales eliminadas, retrasar la privatización (en Costa Rica), obtener medidas de compensación social (Costa Rica, El Salvador, Honduras) y acelerar el proceso de distribución de tierra y agilizar las prestaciones a los ex-combatientes.

Comparando la efectividad relativa de los mejor y peor organizados podríamos apresurarnos a inclinar la balanza a favor de los primeros. Esto es probablemente acertado. Pero no olvidemos que los últimos no quedaron completamente defraudados y estuvieron, al menos vicariamente, representados por ejércitos insurgentes que negociaron acuerdos muy amplios tocantes a los temas del estado de derecho y de reforma electoral y constitucional, implementados con supervisión internacional.

V. ESTADO DE DERECHO

Mucho se ha comentado sobre la vulnerabilidad de nuestras débiles democracias a los embates de la subversión armada y de la crisis económicas. Pero puede que no haya un efecto tan desencadenante, particularmente durante una etapa de desencanto y de incapacidad gubernamental para hilvanar e implementar una agenda de políticas públicas, como los escándalos por corrupción política y por abuso de poder. En el contexto político contemporáneo centroamericano, con toda su carga de frustración e incertidumbre, un nuevo reto particularmente espinoso para el Legislativo es el de la transparencia en la resolución de temas coyunturales.

Como apunta un ensayo reciente, la corrupción y el abuso de poder siempre se producen en secreto (Borea Odría 1994; p.75). La idea de fracciones partidistas enfrascadas en transacciones detrás de bastidores no compagina con el deseo de transparencia en todo lo referente a transaccionalismo y a las aspiraciones de quienes ven en la sociedad civil la posibilidad de crear espacios o instancias de consenso que pueden ser llevadas al ámbito legislativo. Pero difícil es legislar sin tener una voluntad de transacción, sin entender que no hay victorias ni derrotas completas, sin estar dispuesto a sacrificar él todo en aras de preservar la sustancia.

El Marco Institucional. Hay que constatar que visto desde la dinámica de la transición política, el proceso de crear un estado de derecho se ha caracterizado por la incertidumbre y por la tentatividad. Quiere esto decir que ha sido parte de un proceso que aunque crispado ha tenido más que ver con la política como reconciliación de intereses que con la creación de ley fundamental.

En nuestra era no hay estado de derecho sin democracia y en la región vemos una democratización incompleta. Siendo este el caso podríamos utilizar una definición de democracia en que se ha aplicado

a las transiciones de régimen para identificar el momento de discontinuidad. Me refiero a que democrático es un régimen en que el gobierno no pude violar sistemáticamente los derechos de sus ciudadanos dada la presencia y resistencia presentadas por instituciones intermedias. No se trata simplemente de recomponer instituciones o figuras de derecho, sino de canalizar voluntades políticas y estados de opinión ya existentes hacia posibilidades de contrarrestar el poder estatal. Quiero decir que se pueda dar una situación en la que inclusive el gobierno de un presidente que fue un destacado activista y defensor de los derechos humanos, como Ramiro de León Carpio, puede ser cuestionado por el procurador de derechos humanos, como Jorge Mario García Laguardia y que hayan serias discrepancias de opinión. Quiero decir que en un país como Costa Rica, donde ya se supone que no ocurran ciertas cosas, siga habiendo vigilancia y que un presidente disuelva una unidad de policía por abusar de unos manifestantes y que un funcionario tenga que renunciar porque andaba grabando conversaciones. Quiero decir que medios de prensa, con su investigación independiente, puedan cuestionar la transparencia de instituciones o prácticas gubernamentales y forzar una rectificación al respecto. Quiero decir, en general, que el gobierno no pueda abusar sistemáticamente del poder porque hay interlocutores que lo van a cuestionar, incluyendo el Legislativo.

En el terreno de los derechos humanos el Legislativo ha tenido un desempeño supletorio, abriéndose al contacto con comisiones nacionales de paz y otras instancias de diálogo nacional, para ir recogiendo propuestas y, posteriormente ir implementando acuerdos. Hemos visto surgir nuevas figuras como el defensor del pueblo o procurados de derechos humanos, nuevas instituciones como un consejo nacional de la judicatura. Hay en marcha una readecuación judicial que todavía tiene un largo trecho que recorrer.

Hemos visto y hay que reseñar también algunas trabazones en las que la designación de magistrados sé complejizó por causa de aspiraciones presidenciales y de conveniencias partidistas que pretendían subordinar la composición de alguna corte suprema, constitucional o electoral a su propia conveniencia. Se pretendía con esto sesgar la posibilidad de una decisión que no se compadeciera con el interés propio. Me refiero específicamente a los casos de la candidatura del general y ex-presidente Efraín Ríos Montt y a los esfuerzos de su Frente Republicano Guatemalteco (FRG), y a la de Antonio Lacayo en Nicaragua. En ambas situaciones se habló de "crisis institucional". A mi se me ocurre que hubiera sido mejor hablar de "vacío institucional" como, por ejemplo, cuando expiró el término del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala el 30 de junio de 1995, y hacía falta una mayoría calificada para elegir al nuevo y no estaba claro si existía o no un TSE. En el caso nicaragüense, la misma Corte Supremo de Justicia (CSJ) no tenía legitimidad suficiente para decidir la polémica entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la validez de las reformas constitucionales del 1 de febrero de 1995, que la Asamblea Nacional publicó el 24 de ese mes después de la negativa de la presidenta Chamorro a sancionarlas. La CSJ se limitó a declarar sin validez la ley que hacía vigentes las reformas pero al mismo tiempo le negó la autoridad a la presidenta para vetarlas.

Cabe destacar que, en ambos casos, se salió del impasse por una solución política. En realidad el proceso mismo se ocupó de ir aclarando las cosas y poniéndolas en su lugar. En Guatemala, el FRG perdió la partida no sólo en la elección de los magistrados del TSE sino en los de la CSJ y también, valga decir, en imponer la validez de su candidato. En el caso nicaragüense, se llegó a un acuerdo político el 14 de junio de 1995, se juramentó a un nuevo Consejo Supremo Electoral (CSE) y la CSJ declaró que los amparos que habían pedido los candidatos excluidos no podían detener la entrada en vigor de las reformas. De manera que en lo institucional, el Legislativo no jugó el peor de los papeles en estas controversias e

inclusive salió fortalecido de ellas. No le faltaba razón a Luis Humberto Guzmán al afirmar que la legislatura que le tocó presidir había contribuido a consolidar a la Asamblea Nacional en Nicaragua.

Vemos también aquí a las cortes constitucionales interviniendo en el proceso legislativo, cuestionando la constitucionalidad de, por ejemplo, la primera versión de la ley de garantías económicas en Costa Rica y derogando un aumento del ISR en Guatemala, en noviembre de 1994. Inclusive hay que constatar la participación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en lo legislativo, pronunciándose contra una política de aranceles altos por parte del presidente de León Carpio en Guatemala, por contraproducente a un proceso de integración, y contra una política de total libertad cambiaria, en el caso de El Salvador, por poco adecuada a las capacidades de las economías centroamericanas.

Vemos, finalmente, como se han ido abriendo paso nuevas figuras como la del defensor del pueblo o procurador de los derechos humanos, nuevas instituciones como la de un consejo de la judicatura y toda una serie de cambios en el Judicial a lo largo y ancho del Istmo. Pero hay que consignar que quedan muchas cosas pendientes en el Legislativo y que ha hecho falta del estímulo de visitas como la de Alvaro de Soto a El Salvador en junio de 1996, para agilizar la aprobación de legislación pendiente en materia judicial, o la de Boutros Ghali a Guatemala, en abril de 1995 para empujar la aprobación de acuerdos del proceso de paz. Quedan pendientes importantes capítulos sobre lo penal y lo procesal, así como actualizar leyes de policía vigentes desde el siglo pasado y modernizar la estructura misma del Judicial.

Derechos Humanos. Es posible hablar sobre esto en relación a cualquier otro tema que hemos tocado. Pero luce apropiado señalar aquí que tanto en un sentido histórico de largo plazo como en la profundidad de las consecuencias que tiene para la estructura misma del Estado, el acuerdo de mayo de 1995 entre la URNG y el gobierno guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es el paso más significativo que se haya dado en el Istmo en largo tiempo en materia de derechos humanos. Como bien dijera el ex-director de la COPAZ Héctor Rosada Granados, el acuerdo fue un reconocimiento de derechos que se han negado por 500 años. Como era de esperar escasamente un año antes del aniversario de su firma había protestas por incumplimiento. La firma del convenio fue parte de un proceso en el que el Legislativo tuvo vigencia en el tema, no solamente durante la negociación con la guerrilla, sino también en el ámbito de temas conexos, tales como el régimen e propiedad, enfrentamientos entre propietarios y jornaleros y las reformas constitucionales requeridas para viabilizarlo. El acuerdo trae a derecho al indigena guatemalteco, dándole el papel de ciudadano, penalizando la discriminación étnica y brindándole recurso legal para poder ir avanzando en la tarea de adquirir de hecho lo que la ley prescribe.

Por otra parte hay que destacar que al igual que en otros países del continente, en el caso centroamericano la firma de la paz y la conclusión de guerras civiles no han puesto completamente las cosas en su lugar en materia de derechos humanos. En el sentido de dar a cada cual lo que corresponde, no se ha hecho justicia en la mayoría de los casos. Se ha esclarecido algunos magnicidios y se ha podido identificar a los responsables pero no se les ha podido traer a derecho. Al igual que las leyes de punto final en el Cono Sur, se han dictado amnistías para tratar de voltear la página y salir adelante. Y lo que llama la atención es que, en el decir de Monseñor Gregorio Rosa y Cháves de El Salvador, no hay deseo de venganza a pesar de que no ha habido justicia.

Hay indicios de que algunos aparatos paramilitares no han sido completamente desmantelados en el sentido de que sus antiguos miembros continúan operando por su cuenta, ya sea en la industria del

secuestro, de alta rentabilidad en Guatemala y El Salvador; en tomarse la justicia por sus manos para lidiar con el crimen urbano; o en manejos muchos más torvos, participando en el tráfico de armas y de estupefacientes. Y esto conecta con la recomposición de los bloques ideológicos en varios países, con un presunto ajuste de cuentas entre ideólogos y pragmáticos, pero también con el tema de cómo responder al auge de la criminalidad.

De manera que en el tema de los derechos humanos no podemos atribuirle a ninguno de los tres poderes un procedimiento que no haya sido el de tomar en cuenta la fuerza de las circunstancias y de adaptarse lo mejor posible, cosa que no dista mucho de la experiencia de otros de nuestros países, pero que no marca una discontinuidad drástica y que, por lo tanto, requerirá de una vigilancia muy especial en el futuro.

Sin embargo aún cuando es cierto que los avances en materia de derechos humanos todavía dejan mucho que desear en el caso centroamericano, el tema que parece preocupar más a la ciudadanía es el de la delincuencia, la violencia y el crimen. Consignamos aquí simplemente que dos asambleas, las de Costa Rica y El Salvador, fueron realmente severas en la reacción de sus legisladores. En el caso costarricense, el 1 de febrero de 1996 se aprobó la Ley de Justicia Penal Juvenil, en sustitución de la Ley Tutelar de Menores, que establece penas de detención de hasta quince años por algunos delitos, los más largos de la región. En El Salvador, una ley transitoria Antidelincuencia de 19 de marzo de 1996 pasó con 63 de 84 votos posibles. La ley admite declaraciones extrajudiciales, da el trato de adulto al delincuente juvenil, elimina el jurado de conciencia en cierto tipo de delitos y permite penas mayores de treinta años. La ley fue considerada como un retroceso por MINUSAL y fue criticada por no reducir en realidad el índice delincuencial. En ambos casos, las severas respuestas fueron una consecuencia directa del grado de ira y de frustración de la ciudadanía frente a una situación que pone en peligro al primer derecho ciudadano, la seguridad física otrora amenazada por la guerra civil y ahora por la delincuencia.

VI. REFORMA CONSTITUCIONAL

El tema de reforma constitucional arroja varias impresiones que pueden resumirse en una gran variedad de situaciones, un gran número de propuestas y una ejecutoria bastante loable aunque todavía incompleta y posiblemente reversible.

Hemos comentado el contexto y la sustancia de los procesos de reforma constitucional que acompañaron a las negociaciones de paz en El Salvador y en Guatemala. Vimos allí una involucración de los tres poderes con el Ejecutivo negociando, el Judicial determinando la constitucionalidad de ciertas propuestas y el Legislativo tratando de hacer las adaptaciones necesarias. Hemos señalado la trascendencia y el significado del acuerdo guatemalteco sobre identidad y etnicidad. Hemos comentado también lo incompleta que ha quedado la labor en materia de readecuación judicial.

Lo que queda por resaltar aquí es lo complicado que realmente resultó el proceso de reforma en Guatemala y en Nicaragua, no sólo por su ya anotada imbricación con el tema electoral y de conveniencia partidista, sino por la manera tan deshilvanada en que se produjeron algunas de las reformas.

En Guatemala una reforma constitucional vino a través de un plebiscito sobre 43 enmiendas, acordado entre un presidente provisional y una legislatura bastante baja en legitimidad, que suscitó la

participación de sólo el 16 por ciento de la población electoral. Esa legislatura dejó pendiente 75 proyectos de ley. Por otra parte, en el caso nicaragüense, vimos un conflicto rencoroso entre la presidenta y la Asamblea en torno al tema de reforma constitucional. En ese caso, la Asamblea trabajó con seriedad e independencia y más o menos prevaleció, institucionalizando los cambios más significativos de los últimos diez años, recuperando atribuciones que le había quitado la constitución de 1987 y que habían exacerbado el presidencialismo, atacando directamente al nepotismo y a las dinastías políticas a alto nivel y recobrando espacios para la iniciativa privada en lo económico. No hay nada de sensacional en estas reformas excepto el hecho de que sirvieron de marco para un proceso de avance en el grado de institucionalización del sistema política nicaragüense.

VII. REFORMA ELECTORAL

Aquí hay que reseñar algunas innovaciones interesantes, acordes a avances que se han registrado en otros países y una cierta renuencia a innovar en una situación en que la innovación podría sé muy instrumental en el tema de la estabilidad democrática y en el de la incorporación de la sociedad civil a nivel del gobierno municipal. Es posible apuntar toda una serie de cambios e innovaciones que incluyen el ballotage; cambios en el período presidencial, en el sistema de financiación de los partidos y en los requisitos mínimos para poder alcanzar personería jurídica; ajustes en el número de diputados y en la fórmula entre los electos nacional y regionalmente. Todo esto es significativo pero no decisivo. ¿Podemos entrever aquí algún nuevo espacio para reconciliar los dos énfasis democráticos y de alguna manera mejorar el nivel de participación y elevar el grado de legitimidad del régimen democrático?

Por una parte hemos apuntado nuevas modalidad de participación, en el caso guatemalteco con la posibilidad de presentar candidatos a nivel municipal auspiciados por comités cívicos. Esto fue aprobado por el TSE guatemalteco, junto con un paquete de reformas que trataban de dar más coherencia y continuidad a los partidos. Esto podría tener una significación mucho más profunda que la anticipada en conexión con el nuevo status de las comunidades indígenas y la posibilidad de reconciliar sus demandas de autonomía plena con la posibilidad de darles una importante cuota de poder local.

Por otra parte hay que apuntar los todavía incumplidos proyectos de reforma electoral pactados entre Rubén Zamora y Armando Calderón Sol durante el proceso electoral de 1994. Me refiero al voto domiciliario, a un documento único de identidad, a un sistema de representación proporcional para los concejos municipales y a una reforma administrativa del Tribunal Supremo Electoral (TSE). A mi entender es en esta última área donde ha habido algún avance, aunque entiendo que se han destinado fondos públicos para proveer transporte a los ciudadanos en las elecciones municipales y legislativas de marzo de 1997.

Respeto y en gran manera comparto las razones para la cautela de la legislatura salvadoreña. Recuerdo que el ex-presidente Alfredo Cristiani decía que el sistema electoral vigente en su país era producto de la desconfianza y que había sido un instrumento muy valioso no sólo en lo sustantivo sino como "medida de confianza" entre adversarios que se detestaban. Comprendo las dificultades de un período todavía muy difícil de posguerra civil. Pero también comprendo que una de las causales de dicha guerra fue la renuencia a compartir el poder y que no hay justificación legal o política, en este momento, para mantener un sistema de "ganador atrapa todo" a nivel municipal en el que una fuerza política que representa el 45 por ciento de los votos puede quedarse con el control del 80 por ciento de los concejos

municipales. Arreglar esto antes de la próxima elección debería ser una alta prioridad para los legisladores salvadoreños.

CONCLUSIÓN

Hablar de legislaturas conlleva necesariamente de partidos pues, al igual que en otros ámbitos donde se puede hablar de régimen democrático o algo que se le parezca, en nuestros países las legislaturas se integran a partir de bancadas conformadas por miembros de partidos políticos. En este ensayo el tema de los partidos ha quedado un poco en la antesala pues era menester hacer énfasis en el aspecto institucional. Esta aparente omisión queda desvelada aquí con una doble justificación; si bien es cierto que no se escribe los suficiente sobre partidos, es más cierto que se escribe aún menos sobre legislaturas como tal; segundo, aunque las legislaturas arrastran muchas de las lacras de los partidos y por ende sus crisis, no es justo reducir su discusión a una temática puramente partidista. Hay crisis y conflictos que rebasan el tema partidista y si las legislaturas permanecen problemáticas en nuestro medio no es solamente por causa de los partidos.

En este breve y un tanto precipitado y superficial recorrido hemos visto a la legislatura centroamericana en caso todas las situaciones posibles: (1) en plena incapacidad y desorden, en saboteando al Ejecutivo pero sin determinación propia; (2) tratando de justificarse a través de acuerdos institucionales, inclusive a costa de acortar su mandato; (3) recomponiéndose a partir de una realineación de lealtades, adquiriendo voz propia y protagonismo que le permitieron dictar agenda y términos de referencia; (4) en equilibrio inestable con el Ejecutivo, aprovechando márgenes estrechos para influenciar el diseño y la ejecución de lo más urgente, sea ratificado la paz o redefinido al Estado; y (5) en situaciones de supuesta desventaja enfrentada a un Ejecutivo que podía contar con un voto disciplinado de partido, pero que le era insuficiente para satisfacer a todos los actores de la sociedad.

De todo esto se desprende que el Legislativo no es una corte de los milagros, ni en Centroamérica ni en ninguna parte, pero que tampoco es terreno fértil para la dictadura de mayoría. No es el ámbito sereno de la discusión sosegada entre sabios escogidos meritocráticamente. El Legislativo es el lugar de la política y allí la vemos retratada con todas sus virtudes y todas sus nimiedades. Corresponde al legislador seguir buscando la manera de avanzar a través de la política. Corresponde a la sociedad hacer exigencias cuando el avance es lento y desilusionante

De los umbrales de un nuevo milenio tenemos que afrontar el reto y la oportunidad de ir propiciando más participación sin abandonar la representatividad. En un momento en que se aprecian la sustantibilidad y la transparencia como nunca antes, en que se acepta que hay que adecuar la gestión pública de las posibilidades de la economía, y que hay que descentralizar y desmonopolizar, hay que ir pensando en nuevas formas de reconciliar las exigencias de la política de Estado a las posibilidades de enganchar al quehacer político de cada día el ingenio y la creatividad de quienes padecen los problemas para los que no hay tiempo ni recursos en la alta política. Hay que ir pensando cómo se va a legislar para que las transacciones inevitables de la política como compromiso no destruyan la viabilidad de la política como parte de la vida de la gente común y corriente.

BIBLIOGRAFÍA

BALOYRA, ENRIQUE A. "Democratica Transition in Comparative Perspective", en Enrique A. Baloya (comp.), *Comparing New Democracies, Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Souther Cone* (Boulder, Colorado: Westview, 1987), pp. 9-52.

BALOYRA, ENRIQUE A. "Dilemmas of Political Transition in El Salvador", *Journal of International Affairs* XXXVIII, 2 (Winter 1985), pp. 221-242.

BOREA ODRÌA, ALBERTO "La Dificil Democraia de América Latina" (San José, Costa Ria: Fundación Konrad Adenauer, 1995).

CERDAS, RODOLFO "Los Partidos polìticos en Centroamérica y Panamá", en Carina Pereli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps), *Partidos y Clase Polìtica en América Latina* (San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL 1995, pp 3-28.

COTLER, JULIO "Crisis Polìticas, Outsiders y Democraduras: El Fujimorismo", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovato (comps.), *Partidos y Clase Polìtica en Amèrica Latina* (San Josè, Costa Rica: IIDH/CAPEL: 1995), pp. 117-141.

LANDI, OSCAR "Outsiders, Nuevos Caudillos y Media Polìtics", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Partidos y Clase Polìtica en América Latina* (San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL 1995) pp. 205-217.

LAWSON, KAY "When Linkage Fails", en Kay Lawson y Peter H. Merkl (comps.), When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations (Princeton, New Jersey: Princeton University Pres, 1988), pp 13-31.

Sección Cuarta

Impacto de la justicia constitucional en el Parlamento

Hugo Alfonso Muñoz Quesada

El trabajo lo dividiré en dos partes. La primera versará sobre los problemas comunes de los órganos de control de constitucionalidad y su relación con la gobernabilidad. En la segunda parte, se examinará la sala constitucional costarricense, sus relaciones con otros órganos y en particular con el Parlamento.

I. PROBLEMAS SOBRE EL CONTROL Y LA GOBERNABILIDAD

La protección de los derechos fundamentales a cargo de Cortes o Tribunales Constitucionales adquirieron en Europa una importancia decisiva, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Renuentes al control, sin embargo, los franceses bajo la influencia de Rousseau, no aceptaron la existencia de esos instrumentos de fiscalización que limitan la ley, obra del legislador y, por ello, expresión de la voluntad general, según la tradición del siglo XIX.

En el resto de Europa, al contrario, se concibió la ley más bien como fruto de una mayoría parlamentaria, apoyada por el gobierno y, en consecuencia, el control no solo resultaba conveniente sino necesario. La necesidad de crear un control con garantías suficientes aparece brillantemente dibujada en un artículo de Hans Kelsen, uno de los juristas más notables de este siglo, aunque mal comprendido en América Latina. En este artículo de los años veinte, este autor sentó las bases de la justicia constitucional como se concibe particularmente en Europa y en algunos países de América Latina.

Varios problemas suscita el nacimiento de la justicia constitucional:

1. Una justicia activa, dinámica y creadora irrumpe en los sistemas políticos, encargada de controlar nada más y nada menos que los asuntos políticos, de enfrentar los problemas del exceso de poder, de la arbitrariedad, de la irracionalidad; una justicia lidiando cotidianamente con los protagonistas políticos, en campos fronterizos entre lo político y lo jurídico. Al surgir para garantizar, esencialmente, la supremacía de la Constitución, el respeto de los derechos fundamentales y, resolver los conflictos entre los demás poderes y órganos constitucionales, las cortes inevitablemente confrontan sus decisiones con el Parlamento, el Poder Ejecutivo y los demás órganos del Estado.

2. Otro de los problemas se refiere a la jurisprudencia como fuente del Derecho. El juez Constitucional crea derecho y, con ello, según algunos autores, incursiona en campos que corresponden al legislador. Mediante interpretaciones constitucionales, los jueces constitucionales crean normas que no son aprobadas por los órganos políticos sino por los jueces constitucionales, los políticos reclaman invasión de funciones. El Tribunal Constitucional Alemán y el Italiano, así como en general el Tribunal Europeo han producido ricas sentencias normativas. Incluso el Tribunal Alemán, en una famosa sentencia le ordenó al parlamento de ese país dictar una ley, justamente sobre las contribuciones políticas, dentro del plazo de un año. El Parlamento Alemán, disciplinadamente, acató la decisión del tribunal y cumplió con la obligación de aprobar esa ley que, sin embargo, el Poder Ejecutivo atrasó un poco, al sancionarla[1]. En Costa Rica, la jurisprudencia normativa de la Sala Constitucional ha sido rica, tanto en lo relativo a leyes, como a normas constitucionales en particular, las que crean nuevos derechos fundamentales. Intimamente ligado a este problema está el relativo a la interpretación: si se trata de una interpretación de la letra, muchas veces resulta un tanto artificial e insuficiente; por ello se permite al juez constitucional una amplitud interpretativa que termina por normar diversas situaciones y por gobernar mediante resoluciones interpretativas. Se suele afirmar, con un juez americano, que la Constitución dice lo que los jueces constitucionales dicen que dice la Constitución. Otros problemas interpretativos surgen en relación con el momento histórico de la creación de la Constitución que, en particular en los Estados Unidos, al hacer referencia a una Constitución de más de doscientos años y en Francia, donde la Constitución de 1958, mediante su preámbulo, remite a la Declaración de 1789, que obligan a sus interpretes a desentrañar el sentido de las normas de acuerdo con aquella época. Dentro del mismo tema de la interpretación, cabe señalar el problema que se presenta cuando el juez constitucional advierte que un texto legal es constitucional únicamente si se interpreta en determinado sentido, lo que implica que la interpretación necesariamente es confrontada con la que el legislador quiso darle.

3. El tercer problema[2] de influencia indudable en el proceso de gobernabilidad, se refiere al estatuto de los tribunales constitucionales. Es común aceptar la idea de que los integrantes de los tribunales constitucionales sean escogidos por el Parlamento, unida a la necesidad de que haya personas de experiencia política, que tengan sensibilidad y sentido de la vida política, justamente por tratarse de órganos que resuelven problemas de la Constitución Política. Aclaramos que no se trata de funcionarios que han tenido experiencia política. Ligado a este tema, surge la idea de los jóvenes en estos cargos que, aportando el vigor y las nuevas ideas de la juventud, puedan incorporar renovada sabiduría al tribunal constitucional. Cabe rechazar esta última tesis. La juventud, suele afirmarse, tal vez con envidia pero no sin razón, es una enfermedad que se cura con los años. Estimamos que al contrario, un tribunal constitucional compuesto por juristas y hombres con experiencia en la vida política, con madurez y prudencia necesarias, puede garantizar de ese modo la independencia y sabiduría necesarias para resolver los complicados problemas que enfrentan los tribunales o cortes constitucionales Sin embargo, no se puede exagerar: la justicia constitucional no es para jubilados, es más bien un cargo para jubilarse, para agotar carrera. Ni para jóvenes ni para pensionados. Este tema corresponde a lo que Kelsen denominó el sujeto u órgano que resuelve el problema de constitucionalidad y que, según él, debía involucrar también a los políticos y su selección debía resultar de una mezcla entre políticos y juristas. Sí rechazamos en principio la idea de personas que no sean juristas de profesión, pero preferiblemente con experiencia política como se indicó.

1 González-Varas, Santiago. La financiación de los partidos politicos, Dykinson, S.L., Madrid 1995, p. 399.

2 Rivero, Jean. Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 669.

4. Advertido desde la segunda década de este siglo por el tratadista Kelsen, el objeto de control constituye una garantía fundamental. En este sentido cabe el examen de los derechos protegidos por la justicia constitucional. Un debate profundo se dio en Francia con motivo de que el concepto de derechos fundamentales es un tanto impreciso y no necesariamente coincide con la noción de derechos del hombre o derechos humanos. El problema se complica desde diversos ángulos: cuando el juez constitucional incorpora valores para ejercer el control de constitucionalidad o principios implícitos y amplía el campo de su competencia, o cuando el juez constitucional crea derechos nuevos no previstos en la Constitución o que se derivan de modo directo de otros derechos. Así, la Sala Constitucional de Costa Rica, por vía jurisprudencia, creó el derecho a la salud, primero, derivado del derecho a la vida; y también como consecuencia de este último derecho, el de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, antes de producirse la reforma que lo incorporó a la Constitución Política. En el campo de los derechos humanos cabe aceptar esa tesis de que los tribunales constitucionales puedan ampliarlos, mediante la jurisprudencia, aunque en caso de inflar su número puede, como en la economía, producirse una devaluación de esos derechos. Dentro de este concepto del control, cabe señalar contra qué tipo de actos. Nuestra ley de la jurisprudencia constitucional es rica y amplía el texto constitucional, como se verá en la segunda parte de esta exposición. En igual sentido, cabe plantearse ¿contra qué sujetos? Si únicamente contra funcionarios públicos u órganos políticos o también extenderlo contra actos de particulares como lo resolvió la jurisprudencia argentina y, en nuestro caso, la propia ley de la jurisprudencia constitucional.

5. Un problema ampliamente discutido por la doctrina constitucional estriba en hacer compatible el ejercicio del control constitucional con la democracia, al ser los órganos políticos electos por el pueblo, mientras que los órganos constitucionales carecen de ese escogimiento directamente por el pueblo. Sin embargo, es compatible ese control, también democrático, porque permite el acceso del pueblo a la justicia constitucional para defender sus derechos fundamentales. Es una forma diferente de ejercer el poder mediante órganos técnico jurídicos que utilizando como marco la Constitución, fiscalizan las decisiones políticas cuando afectan a los ciudadanos.

6. No pocos enfrentamientos se dan entre el órgano constitucional y el Parlamento. En particular, este tema puede acentuarse control a priori, control en abstracto, es decir, antes de que se produzca la aprobación de la ley y su aplicación concreta. Mediante la denominada consulta de constitucionalidad, en nuestro caso, un proyecto de ley puede ser objeto de examen por parte de la Sala Constitucional. Lo anterior ha provocado reacciones entre los diputados, al no querer aceptar muchas veces como inconstitucionales determinadas normas de la ley o haber violado normas de procedimiento que deben necesariamente acatar. Sin embargo, se ha aceptado, en general, los pronunciamientos de la Sala Constitucional. Estos problemas se agravan por la dificultad de trazar una frontera entre lo político y lo jurídico en las decisiones del órgano constitucional, cuya naturaleza también reviste características políticas.

7. *El Tribunal Constitucional, entre lo político y lo jurídico*. Una función moderadora de la actividad legislativa y administrativa se presenta como una de las características más importantes de estos tribunales constitucionales, los cuales resuelven con un lenguaje y con razonamientos jurídicos y dentro de un clima de trabajo diferente a las instancias políticas, pero tienen que ejercer la delicada tarea de controlar la actividad política y constitucional de los otros poderes. En ese sentido, su función no consiste en juzgar las decisiones legislativas desde una perspectiva de la oportunidad o conveniencia, ni pueden ni deben anteponer sus propias consideraciones políticas, deben ejercer un

control constitucional. Así los tribunales constitucionales deben medir sus intervenciones. Pueden deducir de sus fallos principios y pueden fundamentar sus decisiones en ellos, pero las valoraciones sobre la oportunidad y la conveniencia corresponden al legislador. Lo advirtieron los españoles: el tribunal constitucional no puede convertirse en una tercera cámara. En todos los lugares han obligado a un acomodo importante. El dilema de los órganos constitucionales es transitar en cuestiones políticas, sin hacer política partidaria, aunque se resuelva sobre la política. Los tribunales constitucionales son órganos político-jurídicos, así los ha definido la propia doctrina. En ese sentido puede ser un factor de gobernabilidad cuando resuelvan conflictos entre los órganos políticos. Llenan así un importante vacío jurídico, al dirimir los conflictos de competencia de los otros órganos o poderes del Estado.

8. *La invasión del campo legislativo.* Cabe hacer algunas consideraciones al respecto. En primer término manifestar que el juez constitucional ha valorado la razonabilidad y la proporcionalidad de la ley y con ello en algunos casos, no muchos, ha incursionado en el campo de la oportunidad política. Este aspecto ha sido fuente de algunos problemas en general y en particular en Costa Rica.

II. LA SALA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE

La Sala Constitucional es un órgano desconcentrado del Poder Judicial. Aunque se encuentra dentro de él no conoce superior por disposición constitucional; su jurisprudencia vinculante, salvo para ella misma, ocupa un lugar significativo en el ordenamiento jurídico de Costa Rica. Este órgano del Estado cuenta con un cúmulo de atribuciones que lo hacen sumamente poderoso, con desequilibrios políticos frente a otros poderes. Se trata de una jurisdicción constitucional "concentrada", a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada en enero de 1994 pretendió incorporar elementos del control difuso, mediante la desaplicación de leyes por los demás tribunales, que la propia jurisprudencia de la Sala se encargó de limitar. La Sala Constitucional garantiza la supremacía constitucional; tiene a su cargo la tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio del amparo, incluso contra particulares y el hábeas corpus[3].

En forma más puntual cabe advertir que entre sus atribuciones están: la resolución de las acciones de inconstitucionalidad de todos los actos sometidos al derecho público; el conocimiento de los recursos de amparo para proteger todos los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales y el hábeas corpus para proteger la libertad física y la de tránsito, frente a privaciones ilícitas y arbitrarias; la resolución del amparo contra sujetos privados; para proteger a los ciudadanos de otros habitantes, cuando éstos se encuentran en situación de poder o de ventaja y ante insuficiencia de los remedios ordinarios; el conocimiento de las consultas formuladas por las demás autoridades judiciales, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de una norma que deban aplicar; la emisión de opiniones consultivas, cuando el directorio de la Asamblea Legislativa formula una consulta para determinar si la aprobación de un tratado internacional, de una reforma constitucional o de la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, se ajustan a la Constitución Política o cuando diez diputados lo realicen con esa misma finalidad, sobre cualquier otro proyecto de ley. La Sala decide lo relativo a los conflictos de competencia

3 PIZA ESCALANTE, Rodolfo. La justicia Constitucional en Costa Rica, Primera Conferencia de Tribunales Constitucionales Iberoamericanos, Portugal y España; Lisboa, Portugal 10-13 octubre 1995, p.29, Justamente El Magistrado Piza acompañado por el Presidente de la Sala, el Magistrado Mora, en voto de minoría sostienen que en Costa Rica existe un control difuso, de conformidad, según ellos con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

entre todos los poderes y los constitucionales entre los demás entes y órganos del Estado; resuelve además la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios en el procedimiento; determina su propia competencia incluso frente al Poder Judicial del cual forma parte.

La Sala Constitucional interviene en el proceso parlamentario y obliga a los diputados a acatar sus dictámenes sobre el procedimiento parlamentario y controla, con rigor, la supremacía constitucional y el ajuste del acto político a la Carta Fundamentada. Sus opiniones consultivas penetran las arenas movedizas parlamentarias, al incorporarse al procedimiento parlamentario, sus resoluciones afectan la actividad del Poder Ejecutivo y sus decisiones incursionaron en el campo sagrado del sufragio, para también penetrar los laberintos terrenos del propio Poder Judicial, órgano al cual pertenecen y, sin embargo, igualmente controla. Así, con ese activismo político y jurídico irrumpió a la vida constitucional, el órgano de control, o tribunal constitucional que, desconcentrado del propio Poder Judicial y con más atribuciones que él, presentan todas las características de un Tribunal Constitucional.

Un tribunal de esa naturaleza requería una prudencia política especial. Sus decisiones, expresadas en jurisprudencia (el derecho con prudencia), sin embargo, carecieron de ella y desbordaron sus propias competencias y, según algunos, afectaron la gobernabilidad.

En esta exposición se pretende demostrar su necesidad y su avance, pero también sus excesos y extralimitaciones que ha afectado el equilibrio de poderes y, en algunos casos, la propia gobernabilidad. En Costa Rica no existen actos inmunes al control y, la fiscalización, con respecto al parlamento, se extiende a todos los actos, aunque no tengan el carácter de ley. La ley reguladora de la Sala dispone además el carácter de parámetro constitucional del Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuyas normas relativas a la organización y al procedimiento, deben ser acatadas por los diputados en el momento de elaborar la ley.

Por ello hemos sostenido que tiene características propias de un poder morador, típico de un Senado, además de sus atribuciones relativas al control constitucional, la protección de los derechos fundamentales y a la resolución de conflictos de competencia[4] "... Por estar inspirada en las renovadas corrientes contraloras del poder político para garantizar la supremacía de la Constitución, con el antecedente de la creación del Poder Conservador, en los albores de la Independencia, la Sala Constitucional ha de reorientar los equilibrios de poderes y moderar, sin excedentes en ese control; justamente está llamada a fiscalizar y a evitar que su justicia "activa, dinámica y creadora" desborde los límites de su competencia, para incursionar en terrenos propios de otros poderes de la República. Así la Sala se debe convertir en el órgano moderador de los excesos, con prudencia política y dosificación en sus decisiones, pero no en factor de desequilibrio que, en lugar de colaborar con el desarrollo armónico y balanceado de poderes, agregue un elemento distorsionador del natural y legítimo cauce de la actividad política del Estado en las relaciones entre los órganos públicos y los ciudadanos".[5]

A pesar de las excesivas atribuciones, la Sala Constitucional constituyó un importante paso en el fortalecimiento del Estado de Derecho, necesario para garantizar la supremacía constitucional, la seguridad jurídica, la legalidad, la paz social y una mayor vigencia de los derechos humanos. Sus pronunciamientos a favor de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados

4 MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, Las Comisiones Legislativas Plenas, PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo), 1995, p. 92.

5 *Ibid.*

internacionales que, cuando confieren más derechos privan sobre la Carta Política, según la Sala Constitucional; unido a la jurisprudencia sobre el debido proceso y sobre la autonomía municipal, entre otros fallos extraordinarios, constituyen argumentos suficientes para defender su creación y su labor, a pesar de algunas extralimitaciones en el ejercicio de sus amplias e importantes competencias.

Una revisión simple de las competencias asignadas, primero por la Constitución y luego por su Ley de Jurisdicción Constitucional, nos permiten determinar que los poderes de la Sala Constitucional fueron importantes en la Constitución, se ampliaron en la propia Ley de Jurisdicción y aún más, la propia jurisprudencia lo han establecido así. Intentaremos en la conclusión hacer un balance de estas atribuciones en relación con el Parlamento y con la gobernabilidad.

CONCLUSIÓN

La primera conclusión se refiere a la importancia de la justicia constitucional como un instrumento para controlar el poder político. En el fondo se pretende resolver varios problemas para la democracia y la gobernabilidad: la supremacía constitucional, cuyo respeto es fundamental para la seguridad jurídica y para vivir la Constitución. La Sala Constitucional ha enseñado al país a vivir y a respetar más nuestra Carta Política. En segundo término, otorga a os ciudadanos un instrumento de protección de los derechos fundamentales. Pero sobre todo, desde el punto de vista de la gobernabilidad, crea una instancia que resuelve los conflictos entre los órganos y poderes del Estado. Esa revolución jurídico política no dejó de afectar la gobernabilidad en varios sentidos: en primer término cuanto muchas veces impidió la acción gubernamental, con solo la interposición de un recurso de amparo, sin darle a la administración la posibilidad de actuar, lo que en materia de seguridad resultó en los primeros años de vigencia de la Sala.

En segundo término, las intervenciones de la Sala Constitucional invadiendo competencias afectaron el desarrollo de otros poderes, que en todo caso o lo aceptaron o se conformaron con reclamar y el asunto terminó ahí, mediante importantes transacciones jurisprudenciales realizadas por la propia Sala. Así ocurrió en el caso de un conflicto con el Tribunal Supremo de Elecciones y en otro con la Asamblea Legislativa cuando la Sala Constitucional hizo consideraciones sobre la oportunidad de una reforma constitucional. La intervención de la Sala en el proceso electoral, competencia exclusiva y obligatoria de nuestro Tribunal Supremo de Elecciones, ante lo que la Sala llamó la declinación de la competencia del Tribunal en materia de procesos internos de los partidos políticos promovió reacciones pero, posteriormente, la Sala Constitucional estableció parámetros más equilibrados que ayudaron a determinar con mayor claridad las competencias de ambos órganos constitucionales. Las intervenciones de la Sala en los juzgados de trabajo y contenciosos administrativos revelan también participaciones importantes y peligrosas en la función judicial ordinaria. De gran significación resultó ser la jurisprudencia en materia del proceso penal para garantizar el debido proceso, aunque debemos admitir que las corrientes de opinión hoy exigen una acción más drástica contra los procesados.

Ha sido especialmente interesante la intervención de la Sala Constitucional para devolverle la autonomía a las municipalidades y para delimitar el campo del reglamento frente a la ley. No compartimos las tesis de la Sala Constitucional, marcadas por un exagerado individualismo, en la defensa exagerada de la libertad frente a derechos de terceros, la moral y el orden público.

Las intervenciones en el campo de relaciones entre sujetos privados, interesantes algunas; en otras tímida su jurisprudencia, sin embargo representó un avance en el sentido de que la violación de derechos fundamentales no solo se produce en las relaciones entre el Estado y sus órganos con los ciudadanos, sino también en las relaciones entre éstos.

Exagerada ha sido la participación de la Sala en la interpretación de valores constitucionales que muchas veces resultan de las ideas subjetivas de los magistrados o concepciones ideológicas claramente identificables y no de una ideología de la Constitución que, en nuestro caso, surge de un síntesis histórico de las ideas integradas con el proceso social de la década de los cuarenta.

Finalmente, someter la política a la justicia constituye un avance importante en el Estado de Derecho y en la protección de los derechos fundamentales, pero debe realizarse con la prudencia y madurez de los jueces que deben tener cuidado en guardar los equilibrios en su activismo jurídico. El proceso político y constitucional tiene que desarrollarse dentro de un clima de madura reflexión, concertado y participativo y no simplemente el resultado de ideas impuestas, de tecnócratas que gobernando sin sensibilidad política, imponen criterios contra intereses mayoritarios y legítimos. Al fin y al cabo, la democracia es el gobierno de la mayoría, con respeto a la minoría, dentro del cauce constitucional. Ahí la Sala Constitucional tiene que jugar un papel fundamental de moderar y orientar las grandes decisiones, mediante una jurisprudencia sabia, oportuna y prudente. Pero tengamos cuidado porque detrás de consideraciones jurídicas se esconden prejuicios y consideraciones ideológicas que, bajo el ropaje de conceptos indeterminados, se pueden imponer a intereses más nobles, más justos y más igualitarios. La Constitución es un instrumento de gobernabilidad que tiene que respetar la Sala Constitucional.

Para concluir, conviene señalar que el balance en torno a la Sala Constitucional es altamente positivo, a pesar de sus errores; ha puesto de manifiesto que los demás órganos políticos no transitaban por el correcto camino constitucional, así como también justificó plenamente su necesidad y, sobre todo, enseñó a los costarricenses a conocer y a vivir la Constitución Política.

Sección Primera

Modernización y desarrollo legislativo en el Parlamento costarricense (1991-1997)

Constantino Urcuyo Fournier

INTRODUCCIÓN

Este trabajo persigue evaluar la experiencia de reforma y modernización parlamentaria que ha llevado a cabo la Asamblea Legislativa de Costa Rica desde inicios de la década de los años noventa. Nuestro énfasis estará en el análisis del proceso de modernización iniciado bajo la dirección de una Comisión Especial creada por el Parlamento con la finalidad de dirigir y supervisar el proceso. Previo a la creación de la Comisión, el Consorcio para el Desarrollo Legislativo,[1] en asocio con el personal de la Asamblea Legislativa redactó un Plan Maestro de Desarrollo Legislativo que sirvió como guía del proceso de modernización. Los programas recomendados por este plan, en abril de 1991, incluían siete componentes fundamentales: institucionalización del desarrollo legislativo, desarrollo organizacional y de recursos humanos, mejoramiento de vínculos institucionales, mejoramiento administrativo y gerencial, apoyo en el campo de la información, planta física y equipo operacional.

A. Antecedentes

Los esfuerzos para la promoción del desarrollo legislativo no se inician, sin embargo, en los años noventa. En la década de los setenta la Universidad del Estado de Nueva York (Albany) con fondos de AID suministró ayuda técnica para el desarrollo legislativo. El proyecto tuvo dos componentes: la publicación de un índice legislativo que codificó toda la legislación desde 1948 hasta 1970 y el establecimiento de un Departamento de Servicios Técnicos para ayudar en tareas de investigación y ayuda a los diputados.

En los años ochenta la actividad no fue intensa, salvo la organización de seminarios aislados y visitas al Congreso de Estados Unidos y las asambleas legislativas de Minnesota y Massachusetts. En 1989 la

1 Florida International University (FIU), University of New York y Center for Democracy.

Asamblea Legislativa desarrolló el proyecto de Capacitación y Reorganización de la Estructura Administrativa de la Asamblea Legislativa con ayuda del INCAE y de FIU.

La constitución de la Comisión de Modernización conllevó la firma de un convenio de cooperación con la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la que proveyó los fondos para la realización del Plan Maestro[2] en asocio con la Asamblea la que también aportó fondos de contrapartida. Como órgano de acompañamiento técnico figuró el *Center for Democracy* (CFD), ONG norteamericana con experiencia en este tipo de asesoramiento. El programa de asesoramiento externo conducido por el CFD finalizó en marzo de 1996, siendo relevada esta institución por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

B. El Programa

Se pueden resumir los logros de programa[3] durante el periodo 92-96 de la siguiente manera:

A. *Institucionalización*. Elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo Legislativo, Constitución de una Comisión Legislativa Permanente y Multipartidaria encargada de la modernización del Parlamento y elaboración de planes de trabajo anuales.

B. *Fortalecimiento de la organización*. Fortalecimiento de la biblioteca legislativa, asistencia técnica en la redacción de un nuevo proyecto de reglamento interno de la Asamblea, estudio y, recomendaciones sobre el papel de la Asamblea Legislativa en el proceso presupuestario, publicación del Manual de Procedimientos Legislativos y del Protocolo de Procedimientos Legislativos.

C. *Capacitación y Oportunidades educacionales*. Diagnóstico de las necesidades de capacitación y educación del personal de la Asamblea, conferencias de orientación para los nuevos diputados, 25 seminarios y talleres para el personal de la Asamblea, cuarenta y siete cursos universitarios cortos, Programa de Maestría en Estudios Legislativos, internados legislativos para los estudiantes de las universidades costarricenses, variadas publicaciones sobre técnicas legislativas, control político, ética del servicio público, la Constitución anotada y concordada con las sentencias de la Sala Constitucional.

D. *Mejoramiento de los vínculos institucionales*. Creación del Programa para el Desarrollo Legislativo vinculando a la Asamblea con expertos de la Universidad de Costa Rica, relaciones con el servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos y la Biblioteca Legislativa, publicación de textos y varias publicaciones en el terreno de la proyección de la imagen institucional de la Asamblea Legislativa.

E. *Desarrollo de los Sistemas de Información Legislativos*. Instalación de un Sistema de Información Legislativo de 110 módulos con software Banyan-Vines. Este sistema incluye las oficinas de los 57 diputados y cuenta con 325 computadoras personales. Los bancos de datos y servicios en línea incluyen el calendario legislativo diario, las actas del Plenario y de las Comisiones, correo electrónico legislativo,

2 The Consortium for Legislative Development. *MASTER PLAN FOR THE DEVELOPMENT AND MODERNIZATION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF COSTA RICA*. Submitted to the Comission to Modernize the Legislative Assembly. April 15,1991. AID otorgó fondos por $1.994.895 de 1992 a 1995, año este último en que el programa se extendió por un año adicional con un costo adicional de $766.599.

3 Véase a este respecto: Project Assistance Completion Report. USAID Grant Agreement#515-024-g-00-2133-00.

leyes actuales, análisis de proyectos, datos del Registro Público, información del Ministerio de Hacienda, estadística socioeconómica, Internet y servicios de la Biblioteca Legislativa. Deben incluirse también la compra de un sistema de imágenes y el vínculo con la base de datos de la Procuraduría sobre legislación al día, cursos y capacitación en computación, publicaciones para ayuda al usuario legislativo de estos sistemas.

F. *Coordinación de donantes para el programa de modernización.* Asistencia técnica sueca, británica y del BID en los campos de informatización y archivos legislativos.

En el período 96-97, el Programa se concentró en la preparación de anteproyectos de ley (34), estudio de antecedentes, publicaciones y en la evaluación de la Maestría en Asuntos Parlamentarios. Durante este período el Programa funcionó en el marco del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.[4]

C. Visión

Estos logros serán examinados con mayor detalle en el cuerpo de este artículo, sin embargo, ellos no hubiesen sido posibles sin la existencia de ciertas decisiones y actitudes políticas. Tampoco se hubiesen logrado estos sin una visión conceptual clara de los problemas del desarrollo legislativo, los que tienen una naturaleza eminentemente política y no exclusivamente técnica. En este sentido las decisiones políticas que se tomaron por parte del liderazgo legislativo desde el inicio del proceso fueron guiadas por esta visión, pues los procesos de modernización fueron separados de los procesos de cambio directamente políticos. Así, todo lo referente a los cambios en los sistemas electorales ha sido manejado por otra comisión (Reformas Electorales), los relativos a cambios en las reglas del proceso político interno por la Comisión de Reformas al Reglamento, los de Planta Física por una Comisión separada que desapareció con la legislatura 90-94 y los cambios administrativos por el Directorio de la Asamblea Legislativa en asocio con la Secretaría del Parlamento. El desarrollo del Sistema de Administración Legislativa (SAL) estuvo presente desde el inicio, pero ha sido el más difícil de desarrollar, no es sino hasta hoy, con fondos del BID, que comienza a ser implementado.

Luego explicaremos porque creemos acertado el anterior manejo, pero por ahora baste decir que esto permitió que las labores de la Comisión de Modernización no se tiñeran excesivamente de política partidaria y así se pudieron lograr las metas que hemos resumido de manera esquemática anteriormente. El equilibrio entre los partidos al interior de la Comisión de Modernización y en todas las actividades, fue la regla, lo que se proyectó en todas las actividades. La regla del consenso imperó en todas las actividades de la comisión, lo mismo que la constitución de un comité ejecutivo equilibrado desde le punto de vista partidario.

D. Institucionalización y desarrollo organizacional

Estas distinciones que se dieron en la práctica obedecen a lo que un académico ha señalado como diferencias entre los procesos de institucionalización y organización de los parlamentos,[5] definiéndolos así:

4 Asamblea Legislativa. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Informe Final. Programa para el Desarrollo Legislativo. San José. Mayo 7 de 1996 a Febrero 7 de 1997

5 Prats, Joan. *Por unos Parlamentos al Servicio de la Democracia, la Eficiencia Económica y la Equidad Social.* Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo,1995. P.7

1. Institución

Sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego (formales e informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general.

La combinación de estas variables hace que: "... Las organizaciones parlamentarias varíen de acuerdo a su grado y amplitud de institucionalización. Aquellas que están débilmente institucionalizadas exhiben una ausencia de complejidad organizacional, vínculos tenues con los dirigentes o con la base partidaria, y desarrollo desigual de las normas institucionales, así como un liderazgo incierto .."[6]

2. Organización

Conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los legislativos.

Luego señala Prats: "El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades y exigen estrategias diferentes."

Invertir en la mejora de la racionalidad instrumental de la organización sin preocuparse por la mejora de la representatividad de los parlamentos, "subordinados a un ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica, ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales ... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional."[7]

La experiencia costarricense en modernización y desarrollo legislativo puede explicarse con estos conceptos. La Comisión de Modernización renunció a diseñar lo institucional (Comisiones separadas de Reformas Electorales y de Reglamento), *pero se involucró intensamente en una transformación organizativa con consecuencias institucionales.*

3. Tradición democrática

Es de apuntar también que este es un proceso de modernización que parte de una experiencia institucional importante como es una tradición democrática que se inicia en 1889, pero que se consolida a partir de los años cincuenta de este siglo. Costa Rica ha vivido, desde 1948, 11 elecciones pacíficas y genuinas. El pluralismo ha sido la nota dominante con un sistema de partidos que funciona, una cultura política acostumbrada a la construcción de consensos, un sentido de dirección de la sociedad. Actualmente hay que admitir una moderada crisis de legitimidad, pero no hay cuestionamiento extrasistémico en contra del régimen político.

---

6 Copeland, Gary et Patterson,Samuel. "*Parliaments in the Twenty-first Century*". Copeland and Patterson. *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions.* Ann Arbor. The University of Michigan Press.1994.

7 Prats, Joan. *Op . Cit.* p. 9.

El Parlamento costarricense ha sido caracterizado, en el momento de iniciar sus esfuerzos de modernización como "...el mejor establecido de la región. Su habilidad para trabajar con independencia del Poder Ejecutivo ha sido bien demostrada."[8] La opción por la vía organizativa, demuestra claramente la conciencia de sus elites políticas sobre la importancia de lo organizativo como apoyo del desarrollo institucional.

Al tomarse esta vía se impidió la partidarización del proceso, pero también se crearon otros problemas. Es claro que todo este desarrollo organizativo sin el correspondiente desarrollo institucional, podría llevar a fracasos. Sin embargo, el desarrollo institucional alcanzado, sobre el que parte el nuevo desarrollo organizativo, es una base fuerte, aunque no suficiente. Es claro que el Parlamento costarricense necesita de nuevos procesos de institucionalización en áreas como los sistemas electorales (representatividad), autonomía frente a la figura del Presidente, democratización de los procesos de selección de los candidatos a diputados, mayores y mejores mecanismos de rendición de cuentas frente a los electores, carrera parlamentaria (posibilidad de reelección de los diputados) y cambios en las reglas de sus procedimientos internos; pero también es cierto que el actual sistema institucional ha funcionado y continua funcionando sin la presencia de graves crisis políticas. Esto no implica la prédica del inmovilismo, pero sí la constatación de un hecho que permite iniciar el avance en el proceso del desarrollo legislativo.

E. Resumen

Este trabajo se centrará en la dimensión de los cambios organizativos y sus consecuencias institucionales, originados en la acción de la Comisión de Modernización. Haremos referencias breves a los cambios aprobados recientemente por la Comisión de Reformas Electorales, particularmente importantes desde la óptica del financiamiento de los partidos, sin embargo, en una primera etapa el énfasis de la exposición estará centrado en la descripción y explicación de los cambios logrados en cinco grandes áreas:

- institucionalización,
- cambios organizativos,
- capacitación y educación,
- mejoramiento de los vínculos institucionales,
- desarrollo de los sistemas de información y cooperación internacional.

En un segundo momento nos abocaremos a la formulación de recomendaciones, tratando de extraer las lecciones de un proceso que lleva ya más de media década. Estas recomendaciones buscan la mejora del proceso costarricense de desarrollo legislativo, pero también se encaminan a extraer algunas enseñanzas de carácter más general que podrían ser aplicadas a otros países con características similares.

I. La modernización y el desarrollo legislativo

El bajo prestigio que tiene la institución parlamentaria, así como las frecuentes críticas de la prensa y de los sectores empresariales y sindicales parecieran ser suficientes razones para emprender la

8 Partnership for Democracy and Development in Central America. *Legislative Development*. September, 1991. p. 9.

transformación del Parlamento. En efecto, las encuestas de opinión[9] han venido señalando reiteradamente el bajo aprecio que tiene la ciudadanía por la institución parlamentaria, la prensa apunta los excesos de los diputados en el uso de recursos públicos y del tiempo parlamentario, los empresarios se quejan de la baja producción legislativa y los sindicalistas de la falta de representatividad de la Asamblea Legislativa.

Confianza en las Instituciones Públicas (Costa Rica)

	Administración Pública	Asamblea Legislativa	Poder Judicial	Gobierno	Partidos
CONFIANZA	23	20	37	18	15
DESCONFIANZA	67	71	54	73	75
N. R.	10	9	9	9	10
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Imagen de Centroamérica. Percepción de la situación y expectativas de sus habitantes.* Encuesta Barómetro Centroamericano. 1997. p.55.

Estas críticas no son nuevas, ni tampoco se reducen al ámbito costarricense. Históricamente el Parlamento siempre ha sido criticado en el país y en el mundo. Se trata de la más abierta de las instituciones políticas. Sus sesiones son públicas y la coexistencia de intereses diversos y contradictorios en un mismo espacio social, necesariamente genera un alto grado de conflictividad, que no sólo hace resaltar la contradicción con la finalidad de producir el interés general, vía la ley, sino que atrae inmediatamente la atención exagerada de los medios de comunicación por el componente de espectáculo que la confrontación cotidiana de intereses conlleva.[10]

Razones profundas

Desde el seno del Parlamento, esta precaria situación de su imagen pública sería motivo suficiente para justificar un proceso de transformación, sin embargo, existen razones más profundas que es necesario examinar. En efecto, como lo ha señalado Prats[11] sin parlamentos eficientes no pueden existir mercados eficientes, ni las instituciones reguladoras de esos mercados. La reforma se justifica también por razones de equidad social.

"Sin buenas leyes no hay seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica: - a) no puede haber mercados eficientes; b) los ciudadanos que se benefician de los servicios sociales no lo hacen en ejercicio de sus derechos sociales, sino como consecuencia de la presión o del favor."[12]

9 La última encuesta de Borge y Asociados divulgada por Canal 4 y el periódico Al Dia reveló que el 62% de los ciudadanos piensa mal de la Asamblea Legislativa, 69% de la Presidencia de la República y 41% del Poder Judicial. 48% opina mal del principal partido de oposición y 60% del partido oficial. Rumbo N° 654 del 14 al 21 de julio de 1997.

10 Sobre la relación con la prensa véase: Urcuyo, Constantino. Asamblea Legislativa. "Medios y Opinión Pública". Revista Parlamentaria N° 1. Vol. 4. Abril, 1996.

11 Prats, Joan. *Op. Cit.* p. 2.

12 *Ibid.* p. 24. "Si no existe un eficaz desarrollo legislativo de las materias constitucionalmente reservadas a la ley, si el ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones, si las leyes producidas no integran un ordenamiento jurídico coherente..., los agentes económicos tendrán que soportar dosis innecesarias de incertidumbre, el intercambio tenderá a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado, el ahorro y la inversión se desincentivarán, se escaparán los beneficios potenciales derivados del desarrollo tecnológico... En definitiva los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán

Este último aspecto es particularmente importante en cuanto a la gerencia del gasto social para evitar la arbitrariedad, el clientelismo y la exclusión de los más pobres de los beneficios del Estado Social de Derecho.

Existe una razón adicional para emprender esta tarea: "La tarea de fortalecer y prestigiar los legislativos nos parece ineludible por una última razón: sin un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, la formación de la opinión pública queda desproporcionadamente condicionada por los medios de comunicación de masas. Estos son un elemento clave del proceso democrático; pero no son en sí mismos democráticos y, cuando falla la función representativa, orientadora y legitimadora de los parlamentos, los medios de comunicación resultan por sí mismos incapaces de orien-tar y fundar suficientemente la acción colectiva."[13]

Razones inmediatas

El programa de modernización de la Asamblea Legislativa se justifica en la introducción de su Plan Maestro de Modernización con los siguientes argumentos:

"Para jugar un papel constructivo en las sociedades contemporáneas, los poderes legislativos en los sistemas presidencialistas deben estar adecuadamente informados y tener capacidad institucional para enfrentar, conjuntamente con el Ejecutivo, los problemas complejos que enfrentan sus sociedades. Un Poder Legislativo debidamente informado es más capaz de participar constructivamente en la evaluación de propuestas de políticas públicas. Este Poder Legislativo bien informado también tiene los elementos necesarios para construir acuerdos y evitar confrontaciones fatales e *impasses* con el Poder Ejecutivo.[14]

En este sentido el Plan Maestro pretendía llenar un vacío importante: *la asimetría en recursos de información y asesoría en favor del Ejecutivo.* Esta es una de las facetas más importantes del desarrollo legislativo, dirigido a fortalecer la legitimidad de los Parlamentos en el marco de la división de poderes. No pueden existir frenos y contra pesos si esta asimetría perdura.

"Un Poder Legislativo sin el equipo necesario para manejar lo complejo de las decisiones y escogencias de las variadas opciones de políticas públicas, está condenado a jugar uno de dos papeles: ratificar propuestas y decisiones iniciadas por el Ejecutivo sin un debate informado, o estancarse en un debate prolongado y en estrategias obstruccionistas que agravan los problemas."[15]

La desigualdad en los recursos disponibles hace que inmediatamente se recurra al "filibusterismo" parlamentario o a la manipulación de los reglamentos, para hacer valer posiciones políticas, pues si el Legislativo: "ratifica, sin cuestionar, las iniciativas del Ejecutivo, se condena a ser, un mero ratificador de decisiones y pierde su legitimidad ..."[16]

---

a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad." *Ibid.* p. 4-5.

13 *Ibid.* p. 7.

14 The Consortium for Legislative Development. *Op. Cit.*, p. 3.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

"Si se involucra en estrategias obstruccionistas sin contribuir de manera constructiva a la solución de los problemas, enfrenta los riesgos de la disolución o de la suspensión (....) o zambulle al país en una crisis de ingobernabilidad (...). La manera en que los poderes legislativos se organizan tiene un impacto directo en su habilidad para ejecutar diversas funciones."[17]

Si bien la división de poderes es una de los requisitos de un régimen democrático, lo cierto es que ésta no excluye la colaboración entre ellos para lograr el adecuado funcionamiento del Estado. Una cosa es el equilibrio y el necesario control político que debe ejercer el Parlamento y otra la inestabilidad que genera entrabamiento, fruto de la ausencia de mecanismos de diálogo entre poderes.

El enfoque sistemático para suministrar los recursos necesarios al Poder Legislativo con la finalidad de definir o refinar su organización se conoce como Estrategia de Desarrollo Legislativo, y se define como la habilidad de la institución legislativa, actuando por medio de su liderazgo, para estudiar, evaluar e identificar sus necesidades de recursos e información. Es también la capacidad de formular planes y programas para adquirir los recursos que necesita y evaluar continuamente esas necesidades, a la vez que desarrolla esos recursos para lograr acuerdos políticos con el Ejecutivo.

El esfuerzo de modernización se emprendió con la clara conciencia que se buscaban dos grandes objetivos:

a. desarrollo legislativo, que comprende variados componentes y
b. la modernización en el sentido de la adquisición de equipo moderno, sistemas de información y la construcción de nueva planta física.

Las modificaciones institucionales con contenido político partidista quedaron fuera del panorama de los trabajos desde un inicio.

"Los componentes del programa están diseñados para desarrollar un compromiso de la Asamblea Legislativa para introducir los esfuerzos por el fortalecimiento institucional como un elemento integral y permanente de su agenda institucional. Hay que reconocer que llevar a la Asamblea a realizar cambios estructurales está fuera de los objetivos del proyecto, éste busca exponer a los legisladores y al personal a las técnicas y estructuras que puedan ser adaptadas a la experiencia legislativa costarricense. *El liderazgo institucional y político de la Asamblea, debe, sin embargo, ser totalmente responsable para formular y ejecutar los planes de cambios estructurales.* Esta es la barrera que separa el facilitar las actividades de fortalecer la legislatura y el involucramiento en la política de las facciones internas, el cual debe de ser evitado (...)"[18]

A. La Institucionalización

1. Comisión de Modernización

El foco del proceso de institucionalización se concentró en la creación de una comisión permanente para la promoción del proceso de transformación de la Asamblea Legislativa con una perspectiva de largo

17 *Ibid.*

18 Center for Democracy. Costa Rican Legislative - *Strengthening Proyect. Revised Technical Proposal.* Washington, 1992. p.2.

plazo, un esfuerzo sostenible para asegurar la continuidad de las acciones en un cuerpo legislativo cuyo liderazgo cambia todos los años.

Esta Comisión se organizó[19] con un criterio multipartidista desde sus inicios, la idea no fue excluir a la política por la técnica, sino tenerla siempre presente como fuerza de apoyo al proceso. En los últimos tres años el Vicepresidente de la Asamblea Legislativa ocupó la presidencia de la Comisión lo que dio una autoridad especial a los resultados del trabajo de la Comisión. En el primer año la presidencia fue ocupada por el mismo Presidente de la Asamblea lo que aumentó el peso relativo de esta actividad en el funcionamiento de la misma.

El gran problema para la institucionalización adecuada de los trabajos de la Comisión ha residido en el cambio de presidente cada año, lo que origina un período de adaptación en el que se pierde tiempo valioso explicando los detalles y características principales del proceso de transformación. Dichosamente esto se ha contrarrestado un poco por el hecho que varios diputados han permanecido varios períodos en la Comisión, lo que ha otorgado cierta continuidad a sus trabajos.

La creación de una visión única y de largo plazo del proyecto de modernización, originada en el Plan Maestro de Desarrollo Legislativo ha sido un factor cohesionante pues el compartir esta filosofía ha impedido que se presenten diferencias irreductibles entre los representantes partidarios.

La posterior introducción de un Comité Ejecutivo, encargado de dirigir las operaciones cotidianas del proyecto, fue también una decisión acertada, pues este comité se equilibró con adecuada representación de las fuerzas políticas parlamentarias, pero funcionó siempre solicitando el acuerdo de la Comisión de Modernización, donde se trabajó la mayoría del tiempo, acudiendo a la búsqueda del consenso.

2. Otros ejes de institucionalización

A lo largo de estos años también se han dado esfuerzos por fortalecer la credibilidad representativa, discutiendo mejoras al mecanismo electoral y al sistema de partidos. Igualmente la Sala Constitucional ha fijado límites a la actividad legislativa por medio de su doctrina de la necesaria conexidad que deben tener las reformas, originadas en el derecho de enmienda que tienen los diputados, con el proyecto original que modifican.

Los productos del programa de fortalecimiento organizativo también han contribuido al fortalecimiento institucional del Parlamento, tal es el caso de los esfuerzos para profundizar en materia de técnica legislativa, los manuales de Procedimientos Legislativos, y el desarrollo de *expertise* en gestión administrativa como consecuencia del programa de Maestría en Asuntos Legislativos, como se verá más adelante.

Una de las innovaciones más importantes de los últimos años, dirigidas al aligeramiento del trámite de proyectos ha sido la adopción del mecanismo de las Comisiones con Potestad Legislativa Plena,[20] integradas por 19 diputados y capaces de legislar directamente sin que el asunto sea votado por el Plenario de la Asamblea.

---

19 Creada por el Plenario Legislativo en abril de 1991 e integrada por diputados, funcionarios legislativos permanentes y asesores de confianza de los diputados.

20 Muñoz, Hugo A. *Las Comisiones Legislativas Plenas*. Asamblea Legislativa: CICAO/Centro para la Democracia,1994.

Estas comisiones se integran proporcionalmente, con diputados de los partidos representados en el Parlamento. Se excluyen de su conocimiento algunas materias como la tributaria, la presupuestaria, las relativas a las relaciones internacionales y la regulación de los derechos fundamentales. La importancia de su actividad puede extraerse del hecho que más de un tercio de las leyes aprobadas durante el primer semestre de la Legislatura 96-97 lo fuera en estas comisiones.[21]

3. La autonomía frente al presidencialismo

Desde el punto de vista de su relación con el Poder Ejecutivo la autonomía del Poder Legislativo no ha progresado dramáticamente en estos años, pues no se han presentado proyectos importantes en este sentido. Alguna discusión en el plenario sobre las alternativas de presidencialismo y parlamentarismo, así como un número de la Revista Parlamentaria dedicado a esta discusión, no modifican la tradicional dependencia del presidente, " ... garante de la solidaridad orgánica, heredero de la legitimidad patrimonialista de los antiguos emperadores y reyes; el presidente y su burocracia centralizada son los que van a superar la dispersión caudillista y territorial del poder y a garantizar con ella la unidad nacional. En este sistema el espacio reservado para los Legislativos no puede ser sino complementario y de acompañamiento."[22]

Hemos analizado[23] el presidencialismo costarricense caracterizado por: el dominio del Presidente sobre su partido, dominio relativo del Ejecutivo sobre el Parlamento, ambigüedad del poder presidencial (no reelección), el carácter plebiscitario de la elección presidencial, la dualidad del poder presidencial, las desvinculaciones de los Gobiernos con su partido, la existencia de normas que fortalecen al Ejecutivo, la tendencia estructural del bipartidismo hacia el pluralismo, el arrastre de la elección presidencial sobre la parlamentaria, y la inefectividad de la censura legislativa.

La subordinación del Legislativo se puede ejemplificar analizando el comportamiento del derecho a la iniciativa legislativa durante el período mayo 1990-julio 1997. Durante este período se presentaron 2004 proyectos de ley, de los cuales se convirtieron en leyes un 20%. Los legisladores fueron quienes ejercieron mayoritariamente este derecho 75% (90-94) y 81% (94-97), pero a pesar que en el primer período el Poder Ejecutivo presentó tan sólo un 25% de los proyectos en el primero y un 18% en el segundo, los legisladores sólo logran aprobación para un 13% de sus proyectos, mientras que el Ejecutivo alcanza la promulgación del 46% de los suyos.[24]

La discusión sobre las ventajas y desventajas de presidencialismo y parlamentarismo no procede en esta sede, pero sí es conveniente afirmar que el fortalecimiento de los parlamentos es algo muy diferente al cambio de régimen político. La fortaleza o debilidad del legislativo es independiente del régimen político, véase el caso norteamericano, aunque es claro que el presidencialismo exacerbado latinoamericano requiere de una atenuación que pasa por el fortalecimiento, aun en el marco del régimen presidencialista, de la institución parlamentaria. Es importante hacer esta precisión, pues los procesos de

21 Ramírez, Olman y González, José Gerardo. "La Labor Legislativa en Cifras: Primer Semestre de la Legislatura 96-97". Revista Parlamentaria. Vol 4. N° 3. Diciembre, 1996. p. 1181.

22 Prats, Joan. Op Cit. P. 14

23 Urcuyo, Constantino. *Más Democracia.* INCEP. San José, 1992. P. 25

24 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Servicios Parlamentarios. *Proyectos y leyes según iniciativa. Mayo 1990 - Julio 1997.* Julio, 1997.

desarrollo legislativo no pueden esperar. Las grandes transformaciones del régimen político que usualmente conllevan largas, agrias y necesarias discusiones políticas.

En este sentido no se han presentado modificaciones estructurales al marco constitucional durante el período que estudiamos, ni en el contexto de los esfuerzos de modernización, ni fuera de él. Tal vez el acontecimiento más importante haya sido la primera aprobación de un voto de censura para un Ministro de Gobierno por parte del Parlamento desde la vigencia de la Constitución de 1949.[25] Este voto requirió tanto de los votos de la mayoría oficialista como de la oposición mayoritaria, lo que implicó una clara confrontación del Parlamento como institución con el Poder Ejecutivo. Esto revela un cierto grado de autonomía del Parlamento, que ya se expresa cotidianamente en el poder de veto fáctico que tiene la oposición sobre las iniciativas gubernamentales y que necesariamente obliga a un continuo proceso de negociación entre ambas formaciones políticas mayoritarias.

La principal contribución institucional es sin duda el funcionamiento de una comisión con una visión común del proceso y dirigida hacia el mantenimiento de un consenso básico sobre los objetivos de modernización y de desarrollo legislativo. Sin embargo, se puede señalar que el desarrollo de publicaciones y la capacitación de los asesores en las temáticas del control político es otra de las contribuciones que refuerzan la discusión institucional. Una de las funciones más importantes de un Parlamento es el control político, no sólo por su contribución al equilibrio de los poderes del Estado, sino también por la afirmación de autoridad que su ejercicio implica. Cuando esta función es adecuadamente ejercida, la percepción de representatividad de la legislatura se fortalece. Entendemos por ésta el control que ejerce el Parlamento sobre: la manera en que se aplica la ley; el desarrollo global del gobierno y la administración, o sobre instituciones específicas.

El Programa de Desarrollo y Modernización se fijó como objetivos la capacitación en: la teoría del control político, las oportunidades para ejercerlo, el valor práctico de su ejercicio y una evaluación de los mecanismos y técnicas disponibles para el fortalecimiento del control parlamentario. El marco jurídico de la Asamblea Legislativa dispone de varios mecanismos para el control parlamentario. El voto de censura, la interpelación, la concurrencia voluntaria de los ministros, las Comisiones Especiales de Investigación, el Informe del Presidente de la República, la Memoria Anual de los Ministros a la Asamblea, los Informes solicitados por la Asamblea y los controles auxiliares ejercidos por la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, son herramientas del arsenal parlamentario que permiten el ejercicio del control. Sin embargo, no han sido adecuadamente utilizados por la ausencia de una filosofía coherente del control parlamentario y por un desconocimiento de las posibilidades práctico-políticas de los mecanismos específicos de control.

El esfuerzo de la Comisión de Modernización se dirigió a reunir esta visión dispersa en dos publicaciones[26] que han servido de marco integrador, así como en dar capacitación a los funcionarios de la Asesoría Parlamentaria en este tipo de técnicas.[27]

25 Diciembre de 1995.

26 Solís, Alex. *El Control Parlamentario*. San José. PRODEL, 1995. Y, Solís, Alex. *Guía Práctica para el Control Parlamentario*. San José. PRODEL, 1995.

27 En dos Seminarios sobre: Ética y Corrupción en el Gobierno y Control Legislativo se capacitaron 80 asesores.

La importancia del Control Político en la Asamblea Legislativa de Costa Rica puede observarse en el hecho de que de 738 horas de sesión de las Comisiones del Parlamento, 311 horas (42%) se dedicaron a Control Político.

Se puede discutir sobre la efectividad de sus acciones, pues su decisiones (las de las Comisiones de Investigación) no tienen efectos vinculantes, sin embargo, lo cierto es que el mero hecho de constituir una comisión en que se van a discutir asuntos políticos o de la administración, atrae la atención de la opinión y por esa vía se aumenta la transparencia de las instituciones políticas.

B. El Fortalecimiento Organizativo

Los principales aportes en este terreno han consistido en la evaluación permanente que la Comisión ha realizado sobre la estructura organizacional de la Asamblea Legislativa, así como en la consecución de recursos técnicos para el mejoramiento de las actividades legislativas, como fue la asistencia específica para lograr la redacción de un nuevo reglamento de orden y disciplina para la institución (1994).

Sin embargo este es el campo donde menos progresos se han logrado, a pesar de la identificación de claros problemas estructurales. En 1991 KPMG Peat Marwick[28] realizó un estudio que proponía cambios estructurales y una reducción de la fuerza laboral de 60 empleados. Tres años más tarde un informe actualizado de la situación reveló que el personal de la Asamblea había pasado de 500 a 850 empleados. Sin embargo, la Comisión de Modernización no quiso adentrarse en la solución de este problema, pues los diputados estaban conscientes que la discusión del mismo hubiese agriado las relaciones entre los partidos e imposibilitado el progreso en otras áreas del desarrollo legislativo.

La prudencia de los legisladores se explica por su conciencia que el empleo del personal es un recurso clientelístico de ambas formaciones mayoritarias, defendido con gran pasión por los dos partidos. Inmiscuirse en este terreno significaba tocar intereses de otros parlamentarios y hubiese trasladado el *locus* del proceso de reforma, de la comisión a las reuniones de fracción, donde inevitablemente hubiese terminado triunfando el criterio estrictamente partidista.

La renuncia a lo administrativo motivó que la Comisión se dedicara más a las actividades de capacitación y de asistencia técnica legislativa con un gran éxito, como lo analizo aquí, pero ello no significó el abandono de esta área, pues se concluyó el primer Manual de Procedimientos Legislativos que vino a codificar la práctica parlamentaria y a ponerla en concordancia con las reglas formales del Reglamento Interno de la institución. La Comisión colaboró también con la Comisión de Reglamento en la redacción de un nuevo Reglamento Interno en 1993, y volvió a interesarse por este proceso en 1995, sin embargo, al día de hoy el mencionado reglamento no ha sido aprobado y no es probable que tenga oportunidades de aprobación sino hasta pasadas las elecciones de 1998.

¿Un nuevo reglamento?

El problema político de aprobar un nuevo reglamento radica en la visión que tienen de éste las fracciones político-parlamentarias. Para la oposición es el instrumento para obstaculizar los trabajos de una

28 KPMG Peat Marwick. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Evaluación de la Organización. Informe Final.* Marzo,1991.

mayoría poco dispuesta al consenso y la concertación, para los parlamentarios de gobierno es un instrumento que puede hacer la tarea del Ejecutivo más fácil. Estas dos percepciones dificultan una reforma global que se ha intentado en 1953, 1955, 1956 y 1962. En los período 1966-70 y 78-82 (proyecto de reforma integral), se hicieron nuevos esfuerzos. En la fase 86-90 se realizaron algunas reformas, especialmente la creación de la Comisión Permanente Especial Mixta de Reformas al Reglamento. Para los años 90-94 se introducen el procedimiento para tramitar las consultas ante la Sala Constitucional y las Comisiones Legislativas Plenas, con la misión de aligerar el trámite legislativo. En el 93 se introduce el Proyecto Chaverri, Expediente N° 11883 que será luego reanalizado en 1995.[29]

La reforma al Reglamento Interno es uno de los campos donde el desconocimiento de la dinámica política ha imposibilitado la reforma. En primer lugar porque se ha partido del dogma que es un problema jurídico y no político, entonces se ha creído que basta con juntar al mejor grupo de expertos en Derecho Parlamentario y que éstos encontrarán la solución ideal, derivada deductivamente de sus apotegmas jurídicos.

En segundo término, porque no se ha tenido en cuenta el ciclo electoral que es la gasolina de la acción partidaria. Si se tomara en cuenta esto se propondría un reglamento que entraría en vigor luego de cuatro años de aprobado, de manera tal que no contaminara el accionar político inmediato con la incertidumbre. Cuando se ve la posibilidad de ganar las elecciones todo el mundo se interesa en la reforma del reglamento, pues ello facilita una eventual labor de gobierno, pero si se está en la oposición o se vislumbran posibilidades de derrota, el reglamento es un parapeto seguro, terreno conocido, propicio para la guerra de trincheras.

En tercer lugar no se ha concebido el proceso de reformas como una dinámica política y ello ha llevado a buscar siempre una solución maximalista (nuevo reglamento), en lugar de escoger reformas parciales pero estratégicas.

Las insuficiencias en la modernización de la estructura organizacional han sido, sin embargo, compensadas con fructíferos desarrollos en otros aspectos del desarrollo legislativo.

C. El desarrollo de los recursos humanos

El buen desempeño de la autonomía organizativa y funcional de un Parlamento no se agota en la mera elaboración de los reglamentos. "Exige, además, la competencia para el diseño organizativo y la gestión del personal y los servicios. Es decir, plantea la necesidad de reconocer y fortalecer una *expertise* gerencial, adicionada a la jurídico tradicional y a las nuevas de finanzas, economía, información y comunicación."[30]

Estas necesidades fueron claramente identificadas en los diagnósticos previos a la ejecución del Plan Maestro de Modernización Legislativo, particularmente en un estudio realizado por el INCAE[31] sobre las necesidades de capacitación y educación del personal legislativo. La tarea de legislar exige muy a

29 Sobre este proceso véase: Morales, Humberto y Naranjo, Carolina. *Reforma Integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa 43 años después*. Próximo a publicarse en la Revista Parlamentaria.

30 Prats, Joan. *Op Cit.* p. 35.

31 Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

menudo, conocimientos y destrezas que no se aprenden a lo largo de los procesos educacionales normales. Es necesaria la capacitación especial y la exposición a otras experiencias legislativas para lograr cambios que tengan influencia en la calidad y efectividad de las actividades legislativas.

Capacitación

El mejoramiento de las capacidades legislativas y administrativas del personal de la Asamblea se ha logrado gracias a los internados legislativos, los intercambios con otras legislaturas, viajes de estudio, capacitación especializada y educación de posgrado.

Entre los logros en esta materia cabe destacar: dos ciclos de conferencias de orientación para los nuevos diputados, 35 seminarios y talleres[32] con 854 participantes, 47 cursos de nivel universitario,[33] el funcionamiento de la Maestría en Estudios Legislativos en asocio con la Universidad de Costa Rica, dos becas de posgrado en Ciencias Políticas, un intercambio legislativo con el Senado de Texas y la Universidad de Texas, Programa de Internados en el Congreso de los Estados Unidos, y una serie de publicaciones sobre control político, ética, técnicas legales y la Constitución Política anotada con la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Todo lo anterior configura un programa integral de capacitación legislativa compuesto de cursos cortos, seminarios, intercambios, giras de estudios, maestría y publicaciones.

El trabajo realizado se ha coordinado con la Universidad de Costa Rica (Centro de Capacitación e Investigación en Administración Pública), lo que ha significado una colaboración muy importante para el Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa en lo referente a la organización de los cursos. Paralelamente esta cooperación ha servido para fortalecer e institucionalizar los lazos entre esta Universidad y la Asamblea.

La participación del personal en estos cursos ha sido muy intensa, pues gracias a estos han podido obtener puntos en el Servicio Civil e incrementar sus salarios.

Muchas de la publicaciones han servido como manuales de los cursos, pero también como elemento de orientación cotidiana en el trabajo legislativo.

Un área en que la capacitación ha sido intensa es la informática con un total de 262 participantes y 8116 horas de cursos. La capacitación se dirigió hacia el sistema de imágenes, Internet, Word para Windows, Excel, administración de bases de datos y administración de redes.[34]

El proyecto original no contemplaba tanto énfasis en el área de la capacitación y la educación, sin embargo la Comisión se dio cuenta pronto que la inversión en este campo era muy importante. Así fueron

32 Técnicas de negociación, Procedimientos legislativos, Control político, legislativo, Técnicas legislativas, La secretaría legislativa, En búsqueda de un nuevo gobierno local, Etica en el servicio público, Evaluación del departamento de servicios técnicos.

33 A lo largo de nueve bimestres e incluye cursos como: Administración pública, Análisis de políticas públicas y toma de decisiones, Política económica, Gerencia estratégica de recursos humanos, Economía internacional, Sistemas de información y tecnología, Comunicación y opinión pública, Etica y control político.

34 Para mayor detalle del contenido de los cursos véase: PRODEL. Programa para el Desarrollo Legislativo. Principios, Objetivos y Programas. Asamblea Legislativa -IIDH/CAPEL. Agosto 1996.

dejados de lado planes para enviar personal al exterior a realizar doctorados,[35] esto no sólo era muy costoso, sino que producía sobreespecialización y además la Asamblea se dio cuenta que para la formación que requería la Asamblea existían en el país los recursos humanos suficientes, fundamentalmente en las universidades.

Maestría

El Programa de Maestría no sólo es la oportunidad de capacitar a un número importante de funcionarios y periodistas, sino que inicia un camino que unido a la investigación, puede contribuir a sentar las bases de un desarrollo institucional permanente, gracias a la identificación de los problemas y a la propuesta de soluciones para estos. La docencia es uno de los vehículos por medio de los cuales los resultados de la investigación pueden transmitirse a los funcionarios y diseminarse más allá de la órbita de actividades del Poder Legislativo Costarricense.

El Programa dio inicio el 24 de abril de 1995, con un total de 26 estudiantes, de los cuales, 22 son funcionarios de la Asamblea, 3 periodistas y un estudiante extranjero. Esta Maestría fue creada como un énfasis dentro del Programa de Maestría en Administración Pública, bajo administración del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica, y así quedó estipulado en el Convenio firmado entre la Asamblea Legislativa y esa Universidad.

El Director de la Maestría en Administración Pública es responsable por la Maestría en Gestión Parlamentaria, dirigida a su vez por un Comité Académico coordinado por un Profesor de la Maestría.

Con el propósito de conseguir la coordinación interinstitucional entre la Asamblea Legislativa y la Universidad de Costa Rica, se constituyó un Comité Consultivo integrado por un miembro del Directorio Legislativo, el Secretario General de la Asamblea, el Jefe del Departamento de Recursos Humanos, el Director de la Maestría, el Coordinador del énfasis, el Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y el Director del Centro para la Democracia.

La evaluación del Programa ha sido positiva.[36] Los estudiantes dan una calificación de muy bueno a la calidad académica, y los docentes la catalogan como de alto nivel, pero tanto los estudiantes, como los docentes califican como una limitante para el nivel académico y la rigurosidad de un Posgrado, el escaso tiempo que se brinda a los funcionarios para sus estudios.

Las condiciones para fortalecer y consolidar el Programa, a nivel regional están dadas, pues el Consejo Superior Universitario Centroamericano, acordó darle carácter de regional al Programa de Maestría en Administración Pública; y el Foro de Presidentes Legislativos de Centroamérica apoya los esfuerzos para consolidar la Maestría a nivel regional.

La propuesta para una Maestría Regional en Gestión Parlamentaria ha sido debidamente elaborada por PRODEL.[37]

---

35 Este cambio de orientación se refleja ya en la propuesta del Center for Democracy a AID, de Enero de 1992. Aquí se dejan de lado las ideas de doctorados y se asumen objetivos más modestos en el campo de las maestrías. Véase: The Center for Democracy. *Costa Rican Legislature-Strengthening Projet.* Washington, January 29, 1992. p. 10.

36 Serrano, Carlos. *Evaluación de la Maestría en Gestión Parlamentaria.* PRODEL, San José. Diciembre 1996.

37 PRODEL. *Propuesta de Diseño de una Maestría Regional para Centroamérica.* Diciembre, 1996.

D. Mejoramiento de los vínculos institucionales

Una buena comunicación, acceso a la información y "*expertise*" externa en apoyo al proceso decisivo de la Asamblea Legislativa, son elementos cruciales en la eficacia de las tareas legislativas.

En este sentido el Programa PRODEL, especializado en la investigación y la asistencia legislativa vinculando a la Asamblea Legislativa con expertos externos por medio de la Universidad de Costa Rica[38] y otras instituciones de educación superior, es el principal logro de esta dimensión del esfuerzo por el desarrollo legislativo de los últimos años. Esta programa iniciado en 1994, suministra consejería técnica de alto nivel a los diputados en la realización de estudios legislativos y en la redacción de proyectos de ley. Esta era una necesidad sentida de los legisladores, pues el personal técnico de la Asamblea se encuentra especializado principalmente en el análisis jurídico de los proyectos propuestos, y el personal de confianza de los diputados, la mayoría de las veces carece de los conocimientos apropiados para abordar nuevos proyectos en áreas que no son de su especialización, aparte de concentrarse en atender los aspectos políticos del trabajo de los legisladores.

PRODEL coordinó estas actividades con la Comisión de Modernización y con el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea. El programa recibió 50 solicitudes para la elaboración de proyectos de ley, 12 solicitudes para la elaboración de investigaciones de interés legislativo, 7 solicitudes para la realización de seminarios especializados, 22 solicitudes para la elaboración de estudios de antecedentes, 3 solicitudes de publicaciones y entregó 40 trabajos.

Las solicitudes de elaboración de proyectos eran transferidas a expertos de alto nivel, seleccionados de una base de datos universitaria desarrollada por PRODEL y pagados con fondos legislativos y del Center for Democracy.

Terminado el contrato con el Centro para la Democracia y el AID, el programa pasó a ser administrado conjuntamente por la Asamblea y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Lo ideal sería que este programa fuese integrado, una vez concluido el acuerdo con el IIDH, al marco organizacional de la Asamblea, como una subdivisión del Departamento de Servicios Técnicos.

Entre los proyectos concluidos deben citarse: Ley del Accionariado Universal, Vigencia y Cambios en la Escogencia de Candidatos a Diputados y Elección de Diputados; Discriminación Etnica; Tratamiento de los Deshechos Sólidos; El Delito Ecológico, Técnicas de Reproducción Asistida; Ley de Propiedad Intelectual; Ley del Sistema Aeroportuario; Ley General de Colegios Profesionales; Utilización de Plásticos; La Etica en la Función Pública.

Vale destacar que el trámite de solicitudes se hizo siempre a través de la Comisión de Modernización, que éstas se tramitaron con un criterio de equilibrio político (88% de las solicitudes los dos partidos mayoritarios, 44% cada uno, 12% los partidos minoritarios).

E. Desarrollo de los sistemas de información

Hemos descrito en la introducción las características del Sistema de Información Legislativo (SIL), iniciado en 1992. Desde entonces la Asamblea Legislativa ha pasado de la era de las máquinas de escribir

38 Véase: PRODEL. *Directorio de Especialistas con Grado de Maestría y Doctorado.* San José, 1995 .

y los mimeógrafos, a la era de las computadoras personales.[39] Cada oficina de los legisladores está informatizada y se tiene acceso, desde ellas, a más de quince bases de datos.

El grueso del esfuerzo financiero en esta materia ha recaído sobre la Asamblea en el período 1992-1996. El progreso es evidente y la facilitación del trabajo de los legisladores es importante, sin embargo, el principal esfuerzo ha sido en el área legislativa y falta por extender todavía el programa al área administrativa.

Un convenio con BID busca el desarrollo de un Sistema de Administración Legislativo (SAL) que permitirá solucionar la antes señalada deficiencia, con la compra de nuevas microcomputadoras para el sector administrativo.

El sistema de información desarrollado por la Asamblea es amigable, relativamente de bajo costo y tiene posibilidades de ser replicado en otros contextos en América Latina.

Desde el punto de vista del legislador, la posibilidad del correo electrónico, del acceso a bases de datos propias y extranjeras (vía Internet) amplía enormemente las posibilidades de investigación para nuevos proyectos. Tal es el caso del autor, quien se benefició de estas posibilidades cuando redactó la nueva Ley de Acoso Sexual, al tener acceso a las legislaciones de España, Nueva Zelanda y Estados Unidos en estas materias, así como a estudios sociológicos recientes sobre esta problemática.

La disponibilidad de las Actas de Plenario y Comisiones es también de gran utilidad para el legislador, pues puede revisar rápidamente sus posiciones y las de otros diputados sin necesidad de acudir a lentos métodos de búsqueda manual en voluminosos expedientes.

La incorporación de los expedientes legislativos al sistema integrado de imágenes también soluciona el grave problema del deterioro del papel en archivos inadecuados y condiciones físicas limitadas, poco apropiadas para la conservación de documentos públicos tan importantes.

F. La cooperación internacional

Esta colaboración ha sido muy importante para el inicio y mantenimiento del programa, pero también para introducir una presencia externa que contribuya a la autorrestricción de actores que están acostumbrados a un juego político (electoral) que hace muy difícil las acciones con visiones de largo plazo, por el inmediatismo normal en la actividad política. La construcción institucional se ve favorecida cuando actores externos ponen ciertas condiciones razonables a su cooperación.

Sin embargo, es también necesario señalar que durante estos años, a pesar de la cooperación de organizaciones externas, la Asamblea Legislativa no abandonó nunca la conducción del proceso, conscientes los diputados que la tarea legislativa y de control político es una de las funciones críticas del Estado y que su dirección siempre debe corresponder a los nacionales.

---

39 La instalación de un sistema de imágenes ha servido para archivar visualmente todos los expedientes legislativos. Se empezó filmando los expedientes de 1995 y ya se cuenta con 20 años de expedientes. El sistema requiere de un perfeccionamiento técnico, pues la gran cantidad de información almacenada lo hace lento para consultar.

En esta materia como en ninguna otra es imposible la importación de recetas, y menos aún de modelos. Tener en cuenta las especificidades nacionales y del particular proceso histórico de la institución legislativa que emprende un proceso de modernización y desarrollo, es lo primero.

La cooperación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, del Gobierno del Reino de Suecia,[40] del Royal Institute of Public Administration de Gran Bretaña, del Parlamento Español, del Center for Democracy, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Banco Interamericano de Desarrollo ha sido clave para la obtención de recursos, pero también para la incorporación del conocimiento técnico en materias legislativas, informáticas, y de control político.

El gran reto del presente consiste en la obtención de recursos financieros que permitan la continuación de PRODEL como un subprograma del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

II. LECCIONES DEL PROCESO

A. La política al timón

La política debe dirigir el proceso, tanto en el sentido que las voluntades partidarias deben estar presentes en todas las etapas del mismo, como en la dirección de tener siempre presente que las decisiones en esta materia pueden afectar los intereses políticos de los parlamentarios. Si se evita esta consideración en nombre de la pureza técnica se corre el riesgo de chocar frontalmente con intereses políticos que pueden descarrilar brutalmente todo el proceso. Es necesario que los parlamentarios sientan que todos ganan con el desarrollo del proceso y que éste no beneficia indebidamente a alguno de ellos.

La participación equilibrada de todos los partidos, en todas las actividades, especialmente en aquellas relacionadas con oportunidades de capacitación y entrenamiento, seminarios y conferencias y desarrollo de publicaciones, es crucial para mantener interesados a todos en el buen éxito del fortalecimiento parlamentario

B. Visión de largo plazo

El desarrollo de una visión de largo plazo del proceso apoyada en contenidos de misión nacional es muy importante, pues brinda una avenida para que las partes pospongan sus búsqueda de gratificaciones inmediatas. El plan Maestro de Modernización Legislativa cumplió esta importante función en el proceso que analizamos, pues no sólo proveyó la motivación necesaria, sino también una visión estratégica para enfrentar un entorno cambiante.

C. Comisión Institucionalizadora

La creación de un cuerpo político permanente (comisión) encargado de la dirección global del proceso con la misión de institucionalizar éste, es otro de los aspectos positivos de esta experiencia. La

40 Véase: Dutra, Roberto y Normelli, Lisa. *Cooperación Técnica Suecia-Costa Rica. Plan de Desarrollo Capacitación Informática*. Informe de etapas realizadas entre Febrero y Setiembre de 1992.

modernización y el desarrollo legislativo no pueden ser esfuerzos esporádicos en un mundo que cambia aceleradamente, sino una actitud continua de adaptación a estos cambios, lo que evitará reaccionar simplemente ante estos.

D. No a la Dispersión

La idea de un plan anual de trabajo sujeto a evaluación y fundado en el consenso de los distintos actores políticos[41] participantes, es también un elemento integrador de esfuerzos que fácilmente podrían dispersarse ante los embates de la política partidaria.

E. Sí a las reformas graduales

La fantasía de una reforma total de la legislatura es también otro de los escollos que deben de evitarse, las reformas graduales, pero integradas en el marco de un plan estratégico, son más efectivas para el mejoramiento de la institución que los grandes proyectos de transición hacia el parlamentarismo o de reestructuración global de la institución en el marco de llamados a nuevas asambleas constituyentes.[42]

F. Puesta de atención a la cultura política

Los problemas del buen funcionamiento del Parlamento pueden relacionarse directamente con problemas de cultura organizacional, pero es claro que muchos de ellos tienen que ver con la cultura política general del país y el lugar que en ésta se asigna a la institución parlamentaria. Una cultura política que continua viendo al Parlamento como un elemento subordinado al Poder Ejecutivo en las tareas del Gobierno, del Estado, no favorece en nada el fortalecimiento de la institución. Por ello es muy importante el esfuerzo de discusión pública sobre las funciones del Parlamento, particularmente la explicación de la importante función de control político que debe de ser el punto de contacto entre la participación ciudadana y los deberes de la representación derivados del mandato del diputado.

También importante es superar la concepción del legislador como representante comunal. "Los legisladores deben de pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizadores de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos."[43]

G. Invertir en el capital humano legislativo

Si bien la inversión en la modernización tecnológica, en el terreno de la informática es un éxito, también es cierto que el desarrollo legislativo, entendido como el fortalecimiento institucional y el mejoramiento y adecuación de los recursos humanos a las funciones de la institución, es un terreno crucial para fortalecer el Poder Legislativo.

---

41 Asamblea Legislativa. *Primera Sesión Anual de Planificación de Objetivos y Prioridades sobre el Desarrollo Legislativo Costarricense*. San José. Mayo 14, 1993.

42 Para un acercamiento a esta discusión, véase: Solís, Alex; Chaverri, Danilo y Urcuyo, Constantino. *El Parlamento del Futuro*. Asamblea Legislativa. *Hacia un Nuevo Siglo: la Cuestión de una Asamblea Nacional Constituyente*. San José. Asamblea Legislativa, 1997. p. 347-392.

43 Prats, Joan. *Op. Cit.* p. 23.

H. La cooperación internacional enriquece la visión

La cooperación internacional respetuosa de las condiciones nacionales es un factor crítico, no sólo por la insuficiencia de los recursos propios, sino porque el contacto con otros parlamentos contribuye a relativizar y desdramatizar la percepción de los problemas, al darse cuenta los actores que muchos de estos no derivan de fallas nacionales, sino de características estructurales de la institución parlamentaria.

I. Preocuparse por la autonomía nacional

Los fondos de contrapartida aportados por el Parlamento nacional son un elemento importante para mantener la autonomía del proceso y evitar las reacciones contra la excesiva injerencia extranjera en delicadas etapas del proceso político.

J. El personal legislativo: aliado del proceso

Es importante que estos programas tengan una cierta autonomía con relación a las actividades organizativas normales de los parlamentos, para que no sean arrastrados ni por la inercia institucional, ni por las normales querellas internas; pero también es importante que no compitan con el personal existente, el que debe ver el esfuerzo modernizador como algo positivo para sus carreras profesionales, transformándose así en aliados del proceso de cambio.

K. La relación con los medios: área de profundización

El esfuerzo dedicado al análisis y modificación de la relación con los medios de comunicación no fue suficiente. Si aceptamos que el esfuerzo de fortalecimiento de los parlamentos pasa por mejoras en su legitimidad como institución social y política. Prestar atención a esta dimensión es un requisito ineludible. El programa desarrolló algunos cursos en esta área e incorporó a algunos periodistas a los cursos de la maestría, pero sus objetivos y resultados fueron muy limitados.

L. La estrategia debe de ser flexible

El Plan Maestro no fue, ni puede ser, una estructura rígida que no se modifique en contacto con las circunstancias específicas de la institución y del proceso político. En este caso el énfasis exclusivo en la modernización como introducción de nuevas tecnologías, vino a ser complementado con el concepto de desarrollo legislativo que incorporó los elementos de la capacitación y la educación en el proceso de una manera más intensa que como se había previsto al inicio (1991).

M. La Reforma Reglamentaria no es la panacea

La transformación organizativo-institucional pasa por reformas a los reglamentos internos de los parlamentos, pero no es conveniente apostarlo todo a los cambios en esta variable. No todo se reduce a la estructura formal, sino que los procesos informales tienen su propio peso en la vida institucional, por lo que es importante investigar esta dimensión de la vida parlamentaria de una manera sistemática.

N. Un modelo de desarrollo legislativo replicable

El análisis de la experiencia de desarrollo y modernización ha llevado a PRODEL a decantar un modelo de desarrollo legislativo estructurado en torno a cuatro ejes conceptuales:

1. Racionalización y fortalecimiento de *la función del diputado* gracias al desarrollo de los mecanismos de asesoría especializada y de la promoción de una concepción nacional del liderazgo.

2. Fortalecimiento institucional alrededor de la idea de la estructuración de un programa permanente de institucionalización.

3. Fortalecimiento organizativo centrado en el desarrollo de los sistemas de información y los programas de educación y capacitación de recursos humanos.

4. Profundizar las relaciones del Parlamento con la sociedad civil, desarrollando acciones tendientes a promover programas de formación ciudadana y campañas de información sobre las actividades del Parlamento.

Este modelo ha sido desarrollado conceptual y prácticamente en un programa de asesoría propuesto al Congreso Nacional de República Dominicana.[44]

Ñ. Los vínculos del Desarrollo Legislativo con otros subsistemas políticos son necesarios

La evolución de la vida institucional está estrechamente relacionada con procesos que ocurren en otros sistemas de acción social, como son los sistemas electorales y el sistema de partidos, así como el sistema político como un todo.

El fortalecimiento institucional y organizativo de los parlamentos pasa también por acciones dirigidas a lograr transformaciones en las posiciones del Poder Legislativo, en el sistema político institucional, como son las reformas electorales recientemente aprobadas y los proyectos sobre cambios en el sistema de elección de los diputados.

Son pocos los cambios ocurridos en materia de mejorar la representatividad electoral del Parlamento en el período 94-97. Los obtenidos no responden a una voluntad expresa del proceso de desarrollo legislativo emprendido por la Comisión de Modernización, y se originan, más bien, en propuestas de los partidos políticos o del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo, algunos de ellos podrían afectar al proceso de modernización e institucionalización y conviene reseñarlos brevemente:

La Comisión de Reformas Electorales aprobó, en diciembre de 1996, varias reformas al Código Electoral,[45] algunas de las cuales repercuten sobre el Parlamento o sobre el sistema de partidos.

La modificación de las funciones del TSE, es una de ellas, pues otorga a este órgano la facultad de "Vigilar conforme al ordenamiento jurídico y a los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular."

44 Véase: PRODEL. *Notas para la Modernización del Congreso Nacional de la República Dominicana*. San José. Setiembre 1996.

45 Asamblea Legislativa. Expediente 7653.

Lo anterior constituye un paso importante en el sentido de la democratización de los partidos, pues expone a las maquinarias partidarias a un control externo.

De igual importancia son las reformas que obligan a los partidos a tener mayor transparencia en la publicación de su régimen patrimonial y de auditoría interna.

Las normas que obligan a dar a conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas y la identidad de los contribuyentes son también un aporte para mejorar la transparencia y contribuyen a elevar la legitimidad de la representación partidaria.

La representatividad mejora también con las reglas que aseguran la adecuada participación de las mujeres en la estructura de los partidos y en las candidaturas a puestos de elección popular, cambios estos introducidos por la Comisión de Reformas Electorales.

Queda en la Agenda la discusión sobre un nuevo sistema de elección de los diputados que combina el sistema proporcional (listas nacionales) con el sistema mayoritario.

El programa de modernización y desarrollo legislativo no puede asumir estos retos políticos, pues los mismos implican opciones directamente partidistas que deben ser discutidas en otra arena. Pero sí puede asumir la promoción del debate y la divulgación de las alternativas, explicándolas a la ciudadanía, como bien lo ha hecho durante estos años la Revista Parlamentaria, que sin estar coordinada con PRODEL, sí se ha sintonizado con los objetivos de fortalecimiento del Parlamento en las temáticas que ha adoptado como guía de sus publicaciones.

CONCLUSIÓN

El proceso de modernización y desarrollo durante el período bajo estudio ha sido complejo. Participación equilibrada de las fuerzas políticas y del personal permanente de la Asamblea, unidas a una Cooperación Internacional muy importante desde el punto de vista financiero y técnico, han hecho posible un proceso que dejado enteramente en manos de la estructura tradicional del Parlamento, sujeto al juego de las fracciones, hubiese tenido muy pocas posibilidades de éxito, a pesar de que las reformas internas en el campo de los sistemas de información se han movido en gran parte como consecuencia de necesidades y decisiones propias de la administración legislativa.

La concepción del proceso de modernización inmerso en la concepción más amplia del desarrollo legislativo, ha hecho posible conciliar las necesidades de la institucionalización con las meramente organizativas de introducir nuevas tecnologías de información y equipos apropiados. El avance en el terreno de la capacitación de los recursos humanos ha sido muy importante y sus frutos se seguirán viendo como consecuencia de los importantes materiales desarrollados (Manual de Procedimientos, Guía para el Control Político).

Quedan pendientes las tareas de la modernización administrativa, difíciles, pues afectan en alguna medida intereses clientelistas de los partidos, pero el desarrollo de las funciones políticas necesita de una estructura administrativa adecuada. Es importante pensar este proceso en ese contexto.

El desarrollo de una estrategia de comunicación política institucional está también pendiente. Esto tampoco es una cuestión meramente técnica, sino que está estrechamente asociada con las decisiones políticas que deben tomarse para abrir más el Parlamento, tanto en lo referente a los sistemas electorales para seleccionar sus miembros, como a la participación de los ciudadanos y los líderes de opinión en las actividades cotidianas. La adecuada proyección del trabajo cotidiano en sus múltiples dimensiones, que nada tiene que ver con la dimensión conflictiva de toda actividad parlamentaria, es otra variable que debe ser tomada en cuenta para el desarrollo futuro de los procesos de institucionalización y modernización.

Por otra parte, la reforma política del Parlamento, está relacionada directamente con su desempeño como institución y en consecuencia con la legitimidad que le otorga la ciudadanía como consecuencia de ésta.

Frente a unas nuevas elecciones (febrero 1998) es muy necesario tener, en el nuevo liderazgo legislativo, una clara conciencia sobre la importancia de seguir adelante, tanto en lo concerniente a lograr objetivos ya fijados, como en aquellos que se fijen, para una nueva estrategia que debería empezar a diseñarse pronto. Esta decisión deberá tomarse en el corto plazo por la Comisión de Modernización para que la Administración y/o CAPEL tomen a su cargo la tarea. Sobra señalar que mantener y fortalecer la Comisión de Modernización es una de las condiciones esenciales para la continuación de este proceso.

Sección Segunda

Reseña de un desafío: La modernización en la Asamblea Legislativa de El Salvador

Gerson Martínez

I. EL DESAFÍO NACIONAL

A pesar de que El Salvador se vio desangrado por muchos años de violencia, hay un sueño compartido de un pueblo-Nación que quiere hacer de El Salvador un país próspero y emergente para el nuevo siglo. Una sociedad integracionista, productiva, competitiva, justa, democrática y en paz. Con muchas diferencias, los salvadoreños están unidos en esta idea. Visión que necesita traducirse en un proyecto de Nación, en el cual todos debemos participar, desde la más ancha perspectiva transideológica y pluriscctorial.

Hay de hecho varias propuestas de agenda nacional para los próximos 15 ó 20 años. En este sentido, el país camina por las sendas correctas, quizás no con las velocidades deseadas, pero en la dirección correcta. La Presidencia de la República nombró una comisión para trabajar temática y metodologías posibles.

II. MOMENTO ACTUAL

El Salvador vive una avanzada transición a la democracia y más precisamente se está pasando de una primera generación de reformas democráticas de apertura a las reformas de segunda generación, de construcción y consolidación democrática.

III. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN TRANSICIÓN

A. Fortalezas

1. Asamblea fundada en un consenso. Al inicio de esta legislatura y pasadas las elecciones de marzo, el Congreso se compuso de una forma más plural, se dio casi una paridad de fuerzas; quizás por ello

algunos vaticinaron una gran crisis que paralizaría al Congreso, pero ello no sucedió, en ese contexto surgió el Protocolo de Orientación. (Ver Protocolo de Orientación para la Legislatura 97-2000, Anexo 1).

2. Aceptable acceso a la ciudadanía, que es casi irrestricto, la gente tiene acceso a las Barras y mientras no hayan insultos, la sesión no se suspende. Ha sido un proceso educativo muy importante. Ello ha favorecido la relación de la ciudadanía con el Congreso y se ha avanzado en la democracia y la convivencia pacífica.

3. Acceso casi irrestricto a los medios de comunicación.

4. Fortalecimiento del carácter plural y colegiado y de la representación proporcional, en toda la anatomía del sistema, no hay cooptación por parte del Presidente del Congreso.

5. Fluidez del producto de las comisiones al pleno (en la misma semana). Se ha actuado con pleno sentido del tiempo, aunque no ha habido uniformidad de criterios.

6. Redefinición de las reglas de debate y agilización de plenarias. El desafío es cómo agilizar sin sacrificar la calidad del producto legislativo.

7. Un proceso de modernización legislativa, administrativa y técnica en marcha, aunque necesita delinear mejor sus estrategias y programas. En el Congreso se da fundamentalmente el ejercicio de la representación ciudadana, ahí se da un espacio privilegiado para esa representación. Se planteó en un momento, como parte del debate, quiénes debían formar las comisiones Legislativas; algunos propusieron que fueran sólo profesionales, pero en El Salvador hay mucha gente marginada, y bajo ese criterio seguirían excluidos. Entonces no, porque el Gobierno representa el voto de la mayoría; en el Congreso se expresa la Voluntad General, tanto mayorías como minorías, ilustrados o descalzos, esa es la esencia del Congreso desde su concepción, pero también modernizar la Asamblea de tal forma que, mediante el instrumental adecuado tome las decisiones adecuadas una persona que no está calificada adecuadamente.

B. Algunos puntos débiles a mejorar

1. Mejorar en el proceso de elaboración legislativa.

   a. Para una más sólida sustentación pre-legislativa. A esto se le va dando cada vez más, una sólida sustentación, hay más consulta.
   b. Para dotar de mayor consistencia, coherencia y viabilidad al producto propio de la fase legislativa.
   c. Aprobado el dictamen, cuando la ley entra en vigencia y se inicia la fase post-legislativa, es todavía muy pobre el papel del Parlamento. Aún cuando el seguimiento y evaluación post-legislativo es muy útil para desarrollar congresos proactivos capaces de irse anticipando, en lo posible, a los requerimientos de reforma o a las necesidades de nuevas decisiones reguladoras.

2. El papel contralor del Congreso si bien se lleva a cabo, es todavía débil y condicionado. Esto va a requerir de algunos años para que se concrete; es un hecho que el presidencialismo ha contribuido

a crear estructuras, creencias e inercias que no favorecen el papel contralor, se debería avanzar más hacia una propuesta semi-presidencialista.

3. En la discusión del presupuesto, institucionalmente hay una dependencia de los canales de información del Ejecutivo. No hay un equipo técnico que analice el presupuesto, no sólo en la aprobación sino en el seguimiento; ello se puede deber no sólo a restricciones financieras, sino también a restricciones de visión.

4. No obstante notables avances en el ejercicio de un parlamentarismo democrático, hay un cierto déficit de conocimiento y de transparencia que es menester superar en la institución deliberante.

5. Existe en el cuerpo técnico un buen grupo de profesionales experimentados que alimentan sustancialmente el trabajo legislativo. Hace falta, sin embargo, en otros casos, elevar su cualificación y depurar criterios y mecanismos de selección en la contratación, a fin de fortalecer y diversificar la experticia.

6. Es fundamental pasar a una etapa superior en los esfuerzos centroamericanistas, dirigidos especialmente a crear un circuito de información interparlamentaria, que sea funcional y que permita el acceso oportuno a la legislación comparada, en vías a la homologación normativa y de sus mecanismos de aplicación.

En la legislatura pasada existía un Comité Técnico, que fue formado con la idea de darle seguimiento a un convenio con la AID, pero en esta legislatura se aprobó institucionalizar dicho comité como un Comité de Modernización del Congreso.

Recuadro 1
Protocolo de orientación para la Legislatura 1997 - 2000

Nosotros, representantes de las diferentes fracciones políticas de la Asamblea Legislativa, considerando:

Que el pasado dieciséis de marzo, la voluntad democrática de nuestro pueblo estableció una correlación política al interior de la asamblea legislativa, que obliga a todos sus integrantes a mantener un constante y permanente esfuerzo de concertación, en aras de lograr el desarrollo democrático del país.

POR TANTO

Suscribimos el presente protocolo que contiene los términos y parámetros que deben regir a la nueva junta directiva de la asamblea, para que pueda desarrollar una actuación colegiada, bajo la dirección de un presidente del órgano legislativo de consenso, que mantenga una actitud de concertación y de promoción de soluciones.

Por lo cual, nos comprometemos a cumplir con lo siguiente:

1. Que la junta directiva y su presidencia impulsaran, mediante un proceso participativo, la modernización funcional y contribuirán a una mayor democratización interna del órgano legislativo, impulsando una reforma democratizadora del reglamento interior de la asamblea, asegurando además el carácter colegiado de la junta directiva y el desarrollo de la transparencia en los quehaceres que le competen a este órgano del estado, incluyendo la eficacia en al administración de los bienes de este órgano.
2. Que la presidencia y la junta directiva promoverán la apertura y el acceso a los distintos sectores de la sociedad, a la consulta y al estudio serio de las iniciativas de la ley y peticiones de la ciudadanía.
3. Que la presidencia, la junta directiva y los suscriptores promoverán la independencia del órgano legislativo.
4. Que la presidencia y la junta directiva realizarán los esfuerzos necesarios para generar, promover y facilitar el consenso y la concertación entre los distintos miembros de la asamblea legislativa.
5. La presidencia de la asamblea legislativa es depositaria de la confianza de todos los diputados y por consiguiente goza su pleno apoyo, y estos actuarán para favorecer la estabilidad de la junta directiva y su presidencia. en consecuencia, la presidencia se comprometerá a cumplir estrictamente los términos de este protocolo, que sustentará el funcionamiento y orientación de la legislatura 1997 - 2000.
6. Sobre las vicepresidencias: se acuerda impulsar una reforma puntual al reglamento interior de la asamblea para que a partir de esta legislatura se institucionalice un primer, un segundo, un tercer y un cuarto vicepresidentes de la asamblea legislativa la misma designación se hará respecto de las secretarias.
7. Que se recurrirá a la dispensa de trámites únicamente en aquellos casos estrictamente indispensables para el interés nacional y en aquellos casos convenidos de consenso.
8. Que los nombramientos del personal de los distintos niveles de dirección administrativa se hará con base a criterios de capacidad, profesionalismo e independencia partidaria.
9. Que la junta directiva contribuirá a la participación nacional en la elaboración de proyecto de desarrollo nacional.

San Salvador, a los dos días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete.

ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA
ARENA

PARTIDO CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA
CD

PARTIDO CONCILIACIÓN NACIONAL
PCN

PARTIDO FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL FMLN

PARTIDO DEMÓCRATA
PD

PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO
PDC

PARTIDO LIBERAL DEMOCRÁTICO
PLD

PARTIDO MOVIMIENTO DE UNIDAD
PMU

PARTIDO RENOVACIÓN SOCIAL CRISTIANO
PRSC

RECUADRO 2
ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR
PLAN MAESTRO DE MODERNIZACIÓN

Justificación

La modernización del Parlamento forma parte fundamental de la reforma política del Estado y constituye una ruta de primer orden hacia la democracia. Es por ello que los diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador han querido una transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance del Poder Legislativo, que permita mayor participación en el proceso de elaboración de la Ley y que mejore en forma considerable la calidad del producto legislativo.

Hasta el momento la Asamblea ha logrado importantes avances en este campo, mejorándose tanto la labor legislativa como administrativa de la Asamblea. Sin embargo, aún queda mucho por recorrer y parece necesario elaborar un Plan Maestro de Modernización que refleje las necesidades existentes de la Asamblea y que permita canalizar efectivamente los esfuerzos. Dicho Plan deberá tener como base las metas alcanzadas para consolidar los logros y trabajar en aquellas áreas que se consideren prioritarias. El objetivo de este nuevo esfuerzo de la Asamblea es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos, sus aspiraciones e intereses, fortaleciendo la ruta al sistema democrático.

El presente documento constituye un esfuerzo por sintetizar y unificar las ideas expresadas en la reunión del pasado 23 de enero de 1998, en la cual los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador expresaron sus criterios sobre la importancia del proceso de modernización del Parlamento, desarrollaron una visión compartida y establecieron los componentes que consideraron como prioritarios para conformar el Plan Maestro de Modernización.

Este Plan Maestro es un proceso programado, que responda a la visión compartida en la que se recojan los cambios prioritarios para responder a la necesidad de una mayor participación en los procesos de legislación, supervisión del quehacer de otros entes estatales, elección de funcionarios y dar acogida a problemas nuevos y significativos para diversos sectores de la sociedad salvadoreña.

El sentido de éste radica en recoger esas necesidades en un esfuerzo sistemático de cambios para alcanzar la transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance, con el fin de mejorar la calidad de desempeño legislativo.

I. MISIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

El Salvador necesita una Asamblea Legislativa que ofrezca un producto legislativo y electivo de la más alta calidad, mediante el mayor acierto de las leyes y acuerdos, y la adopción de decisiones fundadas en las demandas de la sociedad; así como en el ejercicio de su función contralora, al servicio de los objetivos nacionales, el desarrollo económico, social, ambiental, democrático y cultural, es decir, Leyes y Acciones viables, eficaces, entendibles, accesibles y sustentadas en el apoyo ciudadano, surgidas dentro de una dinámica interactiva con la sociedad y con la realidad sobre la que se legisla.

II. OBJETIVOS GENERALES

1. Alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las labores propias de la Asamblea Legislativa.

2. Fortalecer la independencia y transparencia de la Asamblea.

3. Incrementar la participación de la población en la consolidación de la democracia.

III. COMPONENTES

1. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

Objetivo General

Profundizar la comunicación entre Asamblea Legislativa y la población, de modo de que sea constante y efectiva, promoviendo la participación pública en el quehacer legislativo.

Objetivos Específicos

a) Promover la participación de la Población: Desarrollar un programa de educación cívica el cual tenga como propósito mejorar el entendimiento de la población del papel y función que desempeña la Asamblea Legislativa en una sociedad democrática.

b) Escuchar y Procesar las Propuestas e Iniciativas: Desarrollar actividades dirigidas a informar al electorado de los temas en estudio en el seno de la Asamblea y de los canales a través de los cuales la ciudadanía puede comunicar sus preocupaciones e iniciativas a los diputados.

c) Incentivar y Mejorar la Consulta: Realizar audiencias y foros que permitan a la Asamblea Legislativa interactuar tanto con el pueblo como con los demás entes del Estado.

d) Misión de Informar: Informar a la Población, a través de los diferentes medios de comunicación, lo que se está discutiendo en el pleno y las Comisiones del Parlamento para fomentar su participación.

e) Dislocación de Equipos Departamentales: Crear una comunicación constante y efectiva con la población, trasladando servicios y funciones de la Asamblea Legislativa a las cabeceras departamentales, creando una relación permanente con éstas y facilitando la consulta o gestión directa de la población.

METAS

- Implementar oficinas en cabeceras departamentales.
- Diseñar e implementar un programa de educación cívica que incluya entre otros:
  - Desarrollar un sistema de comunicación televisiva.
  - Crear un medio escrito que informe de las labores de la Asamblea Legislativa.
  - Actualizar vídeo institucional y elaborar una Guía Legislativa que llegue a los sectores más populares de la población.
- Fortalecer la Unidad de Prensa.
- Fomentar la atención a giras escolares educativas.
- Evento niños y niñas diputados por un día.

2. ASISTENCIA TÉCNICA

Objetivo General

Establecer un programa permanente y sostenible de apoyo técnico, tanto interno como externo, de alta calidad profesional para uso de los diputados en sus deliberaciones dentro de las comisiones, para ofrecer un producto legislativo de la mayor calidad posible y que responda a las necesidades del país.

Objetivos Específicos

a) Realizar un estudio de las comisiones que permita registrar el volumen, la intensidad y calidad del trabajo legislativo con el fin de determinar las necesidades de personal permanente, eventual o voluntario de cada comisión.

b) Entablar relaciones de cooperación técnica con Universidades Nacionales y Extranjeras, la Población y diferentes centros de pensamiento para uso de las Comisiones.
c) Reestructurar la Unidad de Análisis.
d) Establecer unidades de asesoría permanente interna a las Comisiones que lo ameriten.
e) Desarrollar las bases de datos requeridas.
f) Contribuir a la gestión de la Asamblea Legislativa ante la Cooperación Internacional paa la canalización de recursos atinentes a la modernización de la misma.

METAS

- Establecer convenios académicos.
- Acuerdos con Universidades nacionales para realizar programas de servicio social.
- Acuerdos con Universidades extranjeras.
- Creación de la base de datos del Directorio de Consultores.
- Crear un equipo técnico asesor para la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto.
- Crear un centro de información y estudios que incluye las dependencias: Biblioteca especializada, Indice Legislativo, Unidad de Investigación y Análisis, y Archivo.

3. FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO

Objetivo General

Mejorar y apoyar la estructura administrativa de la Asamblea para lograr un funcionamiento eficaz y eficiente.

Objetivos Específicos:

a) Lograr una estructura administrativa que agilice el trabajo y aumente la capacidad de respuesta a las demandas.

b) Establecer procedimientos administrativos funcionales, racionales, claros y transparentes, capaces de resistir las presiones políticas y de evitar el traslape de funciones entre los diputados y la administración.

c) Elaborar manuales separados por módulos que sean funcionales y de fácil manejo.

METAS

- Creación de una Gerencia General que controle las gerencias ya existentes.
- Diseñar un organigrama funcional, tres gerencias:
  a) Gerencia Administrativa y Financiera,
  b) Gerencia de Recursos Humanos y
  c) Gerencia de Operaciones Legislativas.
- Actualizar y elaborar, cuando no exista, de acuerdo a la experiencia:
  a) Manual de Organización
  b) Manual de Normas y Procedimientos Administrativos
  c) Manual de Descripción de Puestos
  d) Evaluación del desempeño de trabajo
  e) Manual de Contratación de empleados
  f) Escalafón
  g) Manual de Procedimientos de Compras
  h) Manual de Procedimientos para la elaboración del Presupuesto Institucional, que incluye el Plan Operativo Anual.
  i) Manual de Procedimientos de Control de Inventario Físico.
  j) Crear la Unidad Financiera Institucional, para que implemente, entre otros, el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

4. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Objetivo General

Mejorar la estructura operativa y los procedimientos legislativos, para dinamizar el funcionamiento y ofrecer un producto de calidad, viable, apegado a la realidad nacional y que responda positivamente a las demandas de la población.

Objetivos Específicos:

a) Revisar y mejorar la estructura de la Gerencia de Operaciones Legislativas para lograr un mejor funcionamiento.

b) Revisar los procedimientos legislativos del Pleno, Comisiones Permanentes y Junta Directiva para establecer una normativa que facilite el consenso.

c) Establecer un sistema de aseguramiento de la calidad en el Proceso de Formación de la Ley, basado en una normativa que permita reglas claras, compromisos del personal y evaluación de los resultados.

METAS

- Elaborar el Manual de Procedimientos Legislativos
- Institucionalizar las Fracciones Legislativas
- Crear base de datos para ser introducida a la Red:
  - Registro de acuerdos de Junta Directiva
  - Registro de Expedientes pendientes de dictaminar de cada una de las comisiones.
  - Actas (versión mecanográfica) de las Sesiones Plenarias.
  - Agenda de la Sesión Plenaria.
- Crear las Jefaturas de la Unidad de Asesoría Técnica y de la Unidad de Análisis como dependencias de la Gerencia de Operaciones Legislativas.
- Instituir los Grupos Parlamentarios que guardan afinidad (Departamento-Género).

5. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

Objetivo General

Brindar conocimiento y desarrollar habilidades que lleven al personal de la Asamblea a ser más competentes y eficientes en una organización más productiva y competitiva.

Objetivos Específicos:

a) Establecer y actualizar un modelo propio de servidor legislativo y ajustar los servicios de capacitación a las necesidades de la Asamblea Legislativa, y crear un programa que les permita elevar sus conocimientos, destrezas y valores a través de seminarios, conferencias y cursos cortos.

b) Permitir la especialización y superación por medio de diferentes niveles de educación formal e informal (grados, posgrados, intercambios legislativos, giras de estudio), estableciendo a la vez incentivos según la preparación que reciba el personal.

c) Crear un programa tipo para capacitar a los nuevos diputados en diferentes áreas: procedimientos legislativos, administrativos y normas parlamentarias entre otras.

d) Desarrollar un programa de capacitación en el área de informática, orientado a las necesidades específicas de los diputados y del personal de la Asamblea.

6. INFORMÁTICA

Objetivo General

Diseñar y poner en marcha un sistema moderno de información que mejore el apoyo técnico a la actividad legislativa y administrativa.

Objetivos Específicos:

a) Establecer una mayor capacidad de investigación dentro de la Asamblea para incrementar la disponibilidad de información que permita la comparación y el análisis para el uso de los legisladores en sus debates.

b) Desarrollar las bases de datos requeridas para darle seguimiento al trabajo de las comisiones.

c) Desarrollar e implementar un sistema de información accesible que permita mejorar la productividad y desempeño administrativo-financiero.

METAS

- Elaboración de un plan estratégico del desarrollo informático de la Asamblea Legislativa.
- Implementar la red institucional de informática.
- Sistematizar la información administrativa-financiera (contable).
- Sistematizar la información de los Recursos Humanos.
- Desarrollar el Sistema de Imágenes del Archivo para introducirlo a la Red.
- Crear las siguientes bases de datos para luego introducirlas a la Red:
  - Entrada de piezas de correspondencia
  - Agenda de la Sesión Plenaria
  - Visitas de funcionarios a las Comisiones
  - Expedientes pendientes de dictaminar de cada una de las Comisiones.
  - Crear servicios internos de soporte (Internet)
- Introducir a la Red Institucional las bases de datos que ya existen: Índice Legislativo, Biblioteca y Directorio de Consultores.
- Creación de la página WEB de la Asamblea Legislativa para su publicación en Internet y que el público tenga acceso a la misma.

7. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPOS

Objetivo General

Contribuir a proyectar y supervisar el desarrollo de la infraestructura indispensable para que al interior de la Institución se cuente con espacios funcionales para el desarrollo de las actividades.

Objetivos Específicos:

a) Proporcionar a cada diputado una oficina semiprivada y amueblada.

b) Proporcionar al personal técnico, ejecutivos y empleados legislativos un mejor ambiente de trabajo.

c) Actualizar los equipos mobiliarios de las oficinas de los diputados, comisiones y fracciones parlamentarias para lograr una mejor comunicación interna como externa.

d) Actualizar los equipos y mobiliarios de las oficinas de la gerencia y de otras dependencias de la Asamblea para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño del trabajo personal.

METAS

- Construcción y equipamientos de un edificio anexo que albergue las comisiones permanentes.
- Remodelación y habilitación de un Salón Cultural.
- Remodelación del Salón Azul.
- Habilitación en el Salón Azul de una oficina de prensa.
- Plan de compra, sustitución y venta de vehículos para el trabajo de campo de los diputados.
- Elaborar un normativo para la asignación y uso de vehículos.
- Remodelación y habilitación de un comedor para el personal.

IV. DETERMINACION PARA EL ARRANQUE

La Junta Directiva a fin de apoyarse en un equipo colegiado y de manera sistemática para implementar el Plan de Modernización, monitorear el desarrollo del mismo, propondrá al Pleno Legislativo transformar al Comité Técnico actual en un Comité de Modernización con el carácter y composición siguiente:

1. El Comité de Modernización será presidido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

2. Estará integrado por diputados representantes de cada una de las fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa, conscientes de la responsabilidad que implica pertenecer a este Comité.

3. Los diputados que integren el Comité podrán ser removidos de sus cargos por la Junta Directiva.

4. En las reuniones que se considere necesarias, se deberán incorporar a los Gerentes y Jefes de Unidad.

5. Contará con un reglamento específico que norme su organización y funcionamiento interno.

Sección Tercera

La modernización del Congreso de la República de Guatemala

Sylvia M. Campos Verdesia
Reginald E. Todd

ANTECEDENTES

Después de los momentos difíciles que ha vivido Guatemala y de las heridas causadas al sistema político, la Nación guatemalteca se encuentra en un momento clave e histórico en la consolidación de la paz firme y duradera. Es por esta razón que se ha requerido el fortalecimiento de la institución parlamentaria, a fin de convertirla en el centro de las discusiones y la toma de las grandes decisiones que le permitirán al país reencontrarse con el sistema democrático.

En este sentido el Congreso de la República, como escenario ideal que reúne a las principales fuerzas políticas nacionales, debe ofrecer las condiciones necesarias para el debate de las ideas y proyectos concretos que, traducidos en legislación, permitan la unión y la reconciliación de la sociedad guatemalteca.

Para lograr este objetivo, el Organismo Legislativo se ha visto en la necesidad de iniciar su propia transformación institucional de tal forma que le permita adquirir una sólida base de representación, de reconocimiento y de respeto popular, además de un ambiente propicio para que el Congreso de la República pueda ejercer eficazmente cada una de sus funciones: representativa, legislativa y de fiscalización, condiciones necesarias para que pueda existir una verdadera democracia y un verdadero Estado de Derecho.

De esta misma forma la «Carta de Modernización Parlamentaria Iberoamericana» afirma que el objetivo de la modernización del parlamento es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos, sus aspiraciones e intereses, para fortalecer y dinamizar el sistema democrático.

Por cada una de las razones anteriores, ha resultado de suma importancia que el Congreso de la República de Guatemala desarrolle una estrategia de modernización que lo convierta en la institución capaz de impulsar y dirigir los procesos de cambio que requiere la Nación, a través de la canalización civilizada de los debates, la deliberación y construcción de consensos. La respuesta eficaz del Organismo

Legislativo a las demandas del pueblo guatemalteco será el mejor indicador de que éste se habrá convertido en una institución moderna, capaz de convertirse en el eje de la democracia.

PROCESO DE MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

El Congreso de la República comenzó a dar sus primeros pasos hacia la modernización legislativa desde 1994, sin embargo fue hasta mediados de 1996 cuando el Presidente del Congreso de ese momento, Carlos García Regás, tomó la iniciativa de crear un Programa de Modernización con un plan y metas muy bien definidas. El Plan de Modernización creado se ha estado ejecutando, principalmente, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), además de la ayuda de otros organismos internacionales y gobiernos amigos.

El proyecto de modernización legislativa dio inicio en 1996 bajo la responsabilidad de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY) y a partir de noviembre de 1997 la Universidad de Texas en Austin (UT), siempre bajo la dirección del Congreso de la República, se hizo cargo de implementar la segunda etapa que terminará en febrero del año 2001.

El Plan de Modernización Legislativa contiene ocho metas principales con sus respectivas actividades las cuales se explicarán al lado de los logros alcanzados.

PLAN DE MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA

Meta I: Institucionalizar el Proceso de Modernización del Congreso de la República de Guatemala

A. Actividades propuestas:

1. Preparar y adoptar un Plan Maestro de Modernización Legislativa para guiar el fortalecimiento del Organismo Legislativo;
2. Nombrar la Comisión de Apoyo Técnico para trabajar con la Junta Directiva en la ejecución del Plan Maestro;
3. Preparar planes anuales de trabajo para implementar y dar seguimiento al Plan Maestro; y
4. Asegurar las contribuciones del Congreso, USAID, la Universidad de Texas, y otras organizaciones para las actividades aprobadas en los planes anuales de trabajo.
5. Establecer dentro de la Universidad de Texas un Comité de Asistencia Técnica Legislativa formado por expertos distinguidos en diferentes áreas, con el fin de proporcionar apoyo técnico al Congreso guatemalteco;
6. Asegurar la contribución del Congreso de Guatemala, como contraparte, para ejecutar las actividades aprobadas en los planes anuales de trabajo de 1998, 1999 y 2000.

B. Logros:

1. Se estableció dentro de la Universidad de Texas en Austin un Comité de Asistencia Técnica Legislativa (CAT), el cual se encuentra conformado por quince miembros que han asesorado al programa en varias áreas.

2. En febrero de 1998, el Programa de Modernización Legislativa organizó, por primera vez en la historia del Congreso, un retiro de planeación en el que cada departamento, sección y unidad del Organismo Legislativo presentó su Plan Anual de Trabajo a consideración y aprobación de los miembros de la Junta Directiva y la Comisión de Apoyo Técnico.

   Este «Seminario Anual de Planeación» permitió al Congreso tener un Plan Operativo Anual para 1998 y a la vez dio la oportunidad al Programa de Modernización Legislativa de presentar a la Junta Directiva y la Comisión de Apoyo Técnico su Plan de Trabajo con el fin de recibir sus recomendaciones y aprobación. De esta forma el trabajo realizado por el Programa de Modernización contó con la guía y respaldo de la Junta Directiva.

3. Con el fin de dar continuidad a las actividades aprobadas durante el «Seminario de Planeación Anual», la nueva Unidad de Planeación y Evaluación trabajó con las diferentes divisiones del Congreso en la preparación de reportes trimestrales de progreso y en el desarrollo de indicadores de desempeño que ayudaran a monitorear o medir el nivel de avance de las actividades.

4. Se realizaron diversas investigaciones con el fin de apoyar dos iniciativas de ley que permitirían la institucionalización de un Registro Nacional de Leyes y una Unidad de Análisis Presupuestario.

   La iniciativa de ley, apoyada por propio el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, la cual incorpora a la Unidad de Análisis Presupuestario a la estructura legislativa del Congreso, será presentada al Pleno del Congreso y se estima que posiblemente sea aprobada por el Congreso en 1999.

5. A la fecha, el Congreso ha adoptado siete nuevas unidades operativas desarrolladas y provistas de personal por el Programa de Modernización Legislativa. Estas incluyen las siguientes:

   a. Unidad Permanente de Asistencia Técnica (UPAT);
   b. Unidad de Análisis Legislativo;
   c. Unidad de Deslegislación;
   d. Unidad de Análisis Presupuestario;
   e. Unidad de Planeación y Evaluación; y
   f. Unidad de Enlaces Legislativos e Información Pública; y

6. Existen otras unidades en desarrollo que se espera sean institucionalizadas en los próximos años:

   a. Unidad de Participación Pública (1999);
   b. Unidad de Educación Cívica (1999);
   c. Unidad de Atención Ciudadana (2000);
   d. Unidad de Extensión Legislativa (1999);
   e. Unidad de Publicaciones.

7. Diecisiete asistentes legislativos y administrativos reclutados y capacitados por el Programa de Modernización Legislativa han sido contratados por el Congreso de Guatemala para ocupar puestos profesionales de tiempo completo. Dos fueron contratados en 1997 extendiéndoles sus contratos en 1998; los otros quince fueron contratados a partir del 1 de julio de 1998. Para 1999 el Congreso

contratará a otros 11 asistentes legislativos a fin de crear las Oficinas Regionales de Extensión Legislativa y fortalecer otras unidades.

8. El Congreso de Guatemala, como contraparte, se ha hecho responsable de la contribución que le correspondía para la creación de nuevos servicios legislativos y mejoramiento de los existentes absorbiendo costos directos del Programa que a diciembre de 1998 ascendían aproximadamente a $92.800. Esto es muy importante porque demuestra el interés real y la participación del Organismo Legislativo en su propio proceso de modernización.

Meta II: Fortalecer la estructura operativa y mejorar los procedimientos legislativos y administrativos

A. Actividades propuestas:

1. Crear un Programa para que estudiantes graduados de la Universidad de Texas, junto a estudiantes guatemaltecos, preparen investigaciones sobre diversas áreas del Organismo Legislativo con el fin de que puedan hacer sus recomendaciones sobre cómo fortalecer y mejorar el Congreso (junio, 1998);

2. Asistir a la Unidad Coordinadora de Modernización en el diseño de un plan para reestructurar la organización del Congreso;

3. Desarrollar e incorporar a la estructura del Congreso guatemalteco las nuevas unidades operativas para ampliar y mejorar los servicios disponibles a los diputados y la sociedad civil (junio, 1998);

4. Proporcionar asistencia técnica a la Comisión de Apoyo Técnico en el desarrollo de una nueva Ley Orgánica del Organismo Legislativo (diciembre 1997 - diciembre, 1998);

5. Asistir a las nuevas unidades operativas en la identificación de indicadores de desempeño y el desarrollo de información que pueda ser usada para medir el progreso en los objetivos del Programa (diciembre, 1998);

6. Desarrollar un nuevo Manual de Procedimientos Legislativos basado en las reformas que se realicen al régimen interior; y

7. Diseñar y publicar nuevos manuales y guías técnicas para el personal.

B. Logros:

1. El Programa de Modernización recibió, por parte de los estudiantes norteamericanos de postgrado y sus homólogos guatemaltecos, los primeros borradores de los estudios de antecedentes sobre los siguientes temas:

   a. Estudio de factibilidad de las Oficinas regionales del Congreso en los departamentos de Guatemala (terminado);
   b. Proyecto de Seguridad Parlamentaria (contenido terminado y en revisión el formato);

c. Inconstitucionalidad de leyes emitidas por el Congreso de la República 1994-1998 (en revisión); y
d. Participación del Pueblo Indígena y la Mujer en el Organismo Legislativo guatemalteco (en revisión);

El estudio sobre *Oficinas Regionales del Congreso en los Departamentos de Guatemala* es uno de los estudios que se encuentra terminado en su totalidad y los resultados obtenidos están siendo muy útiles para elaborar el Plan de Trabajo de 1999 en esta área. De esta forma, se ha propuesto un Proyecto Piloto de Educación Cívica y Extensión Legislativa que, siguiendo las sugerencias del estudio, se desarrollará en dos fases. La primera fase consistirá en implementar programas de Educación Cívica sobre el quehacer del Organismo Legislativo y los derechos ciudadanos constitucionales; en la segunda, las oficinas regionales recibirán, sistematizarán y trasladarán al Congreso de la República las necesidades, solicitudes, puntos de vista e información diversa de la sociedad civil.

Se espera que las Oficinas Regionales sean abiertas en el mes de junio en las ciudades de Quetzaltenango, Cobán y Jutiapa.

Por su parte la Unidad de Atención Ciudadana cuenta con el *Estudio sobre la Línea Abierta al Congreso*, el cual se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Junta Directiva. El objetivo principal de la Unidad de Atención Ciudadana es ser el canal de comunicación entre el Congreso de la República y la ciudadanía en general, con el propósito de responder a las necesidades que el ciudadano común vive y que de alguna u otra manera se relacionan con sus representantes en el Congreso y otras instituciones del Estado. Con el fin de lograr esa participación se ha propuesto, por un lado, tener una línea telefónica para que los ciudadanos puedan llamar y expresar sus inquietudes y por el otro, capacitar a un grupo de personas para que contesten las llamadas y den respuesta oportuna y eficiente a cada uno de los que utilicen el servicio.

El proyecto referente a la *Seguridad Parlamentaria*, realizado por un estudiante de Maestría en Negocios Internacionales de la Universidad de Thunderbird, Arizona en conjunto con el Jefe de Seguridad del Congreso de Guatemala, también fue terminado. El estudio contiene información sobre algunos de los elementos necesarios para crear la policía parlamentaria así como las ventajas y desventajas que esto implicaría.

Con relación al estudio sobre la *Participación del Pueblo Indígena y la Mujer en el Organismo Legislativo Guatemalteco* debe mencionarse que este estudio resulta de sumo interés porque permite medir cuantitativamente cuál ha sido la participación de estos dos sectores (femenino e indígena) en el Parlamento y además contiene una serie de sugerencias para fortalecer dicha participación.

2. Se obtuvo la aprobación del plan de reestructuración organizacional elaborado por la Unidad Coordinadora de Modernización del Congreso y se inició su desarrollo.

3. Por medio de la asesoría de expertos costarricenses y españoles la Comisión de Apoyo Técnico, con el consenso de los Jefes de Bloques Legislativos, desarrolló una propuesta para reformar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Dicha iniciativa fue presentada al Pleno en el mes de setiembre y el Pleno la envió a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Apoyo Técnico para su dictamen. Se espera que la iniciativa sea aprobada durante 1999.

4. Durante este periodo se prepararon y publicaron los siguientes manuales:

Manual de Funciones Administrativas que contiene una definición de cada dirección, departamento y estructura del Organismo Legislativo, además de su estructura, funciones que debe realizar y quién es el encargado de su supervisión.

Manual de Descripción de Puestos en el cual se identifican y describen los puestos existentes, cuáles son las funciones que le corresponden a cada uno de ellos y cuáles deberían ser los requisitos mínimos que debería llenar una persona para poder desempeñar el cargo.

Manual de Evaluación de Desempeño que es un instrumento de consulta y orientación en el cual se explican los procedimientos básicos que se deben seguir para lograr evaluar el desempeño del trabajador en el cumplimiento de sus funciones.

Manual de Procedimientos Administrativos que contiene los procedimientos administrativos más utilizados dentro del Organismo Legislativo, acompañados por las normas, formularios o formas para hacerlos funcionales.

Meta III: Mejorar equipos e infraestructura del Organismo Legislativo

A. Actividades propuestas:

1. Realizar un análisis de las necesidades físicas de los departamentos del Congreso;

2. Actualizar los equipos del Congreso con la adquisición de:
   - Equipo de computación
   - Planta telefónica
   - Sistema de votación electrónica;

3. Renovar y habilitar la Casa Larrazábal y la Casa Cultural para oficinas de las comisiones y el personal legislativo;

4. Diseñar e implementar un Sistema de Información Legislativa (SIL);

5. Establecer una conexión con la Red Global de Información Legislativa (GLIN);

6. Organizar y equipar la Biblioteca Legislativa.

B. Logros:

1. Hasta el momento se han comprado 175 computadoras de escritorio, 80 computadoras portátiles, 120 impresoras, 8 scaners y 1 fotocopiadora.

Al lado de las compras realizadas se impartieron cursos de computación al personal legislativo y administrativo lo cual ha permitido a los diferentes departamentos del Congreso elaborar su trabajo con mucho mayor eficiencia y profesionalismo.

2. Se está desarrollando un Sistema de Información Legislativa con acceso a:
   a. bases de datos legislativas (75% de avance);
   b. calendario diario (90% de avance)
   c. horario de las comisiones (100%);
   d. estado de los proyectos de ley (75% de avance);
   e. catálogo de la biblioteca legislativa (90% de avance)
   f. archivos legislativos (70% de avance); y
   g. Departamento de Finanzas (95% de avance)

3. Se está estableciendo una conexión computarizada con la «Red Global de Información Legislativa» -GLIN- de la Biblioteca del Congreso de Washington, DC. Este proyecto es muy ambicioso porque consiste en enlazar a las naciones del mundo y los poderes del estado en un intercambio electrónico de información legislativa y por esta razón el Congreso de Guatemala, dentro del Programa de Modernización, está haciendo todos los esfuerzos necesarios para poder ser parte de la Red y utilizar los recursos de la misma.

4. La Embajada de España donó al Congreso un sistema moderno de votación electrónica como contribución a la modernización legislativa. Debe resaltarse el hecho de que este sistema no ha sido utilizado debido a que la Ley Orgánica actual no estipula el uso de este tipo de equipos. Sin embargo en el artículo 117 de la iniciativa de «Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo», presentada en septiembre para su aprobación, se previó la votación electrónica como uno de los tipos o medios de votación.

5. El Organismo Legislativo terminó la remodelación de los edificios originales del Congreso y de lo que hoy se denomina el Centro Cultural del Congreso donde se han instalado muchas de las oficinas o departamentos técnicos, además de la Biblioteca Legislativa.

6. Cuando se inició el Programa de Modernización el Congreso de la República no contaba con una biblioteca legislativa, por ello una de las prioridades fue brindar apoyo en esta área a fin de crear una Biblioteca con información valiosa que permitiera obtener leyes más certeras y de mejor calidad.

   Al día de hoy el Organismo Legislativo cuenta con una Biblioteca que no sólo presta servicio a los diputados y comisiones de trabajo sino al público en general. Dicha Biblioteca ha sido enriquecida con los estudios de antecedentes e investigaciones legislativas que se han realizado en la Unidad Permanente de Asesoría Técnica -UPAT- y a los cuales se les ha vencido el periodo de confidencialidad.

Meta IV: Crear un programa de capacitación profesional técnica y administrativa para los funcionarios del Congreso

A. Actividades propuestas:

1. Reclutar y dar capacitación técnica a 20 asistentes legislativos nuevos cada año;

2. Presentar seis seminarios, talleres y/conferencias con un mínimo de participación de 200 diputados y/o funcionarios del Congreso, durante cada año del programa;

3. Organizar seis cursos cortos por medio de una universidad local o un instituto nacional con una participación mínima de 120 diputados y/o personal del Congreso, durante cada año del programa;

4. Desarrollar un programa de Maestría en Política Pública, patrocinado por una universidad, con la participación de 12 asistentes legislativos y/o miembros del personal del Congreso (febrero, 1999);

5. Establecer una beca para que un asistente legislativo guatemalteco estudie y trabaje en la LBJ School of Public Affairs de la Universidad de Texas (agosto, 1999);

6. Organizar dos intercambios legislativos por año con la Legislatura de Texas para empleados legislativos y administrativos;

7. Desarrollar cuatro intercambios por año con parlamentos centroamericanos para personal guatemalteco administrativo y legislativo;

8. Crear cinco Becas Legislativas en Washington, D.C. para personal guatemalteco administrativo y legislativo (1 en 1998, 2 en 1999 y 2 en el 2000);

9. Institucionalizar un Programa de Orientación para los Nuevos Diputados, dirigido a los miembros del Congreso recién electos (noviembre, 1999);

10. Colocar a 10 asistentes legislativos cada año en puestos profesionales de política pública o en becas educacionales en Guatemala o el extranjero;

11. Desarrollar y ofrecer programas de capacitación diseñados para tomar conciencia sobre temas que afectan a las mujeres y la población indígena;

12. Crear más oportunidades de trabajo profesional dentro del Congreso para mujeres e indígenas;

13. Publicar cuatro guías, manuales o libros relacionados con el trabajo administrativo y legislativo del Congreso (uno en 1998, dos en 1999 y dos en 2000).

B. Logros:

1. Desde que se inició el Programa de Modernización se han reclutado y capacitado alrededor de 100 estudiantes universitarios. De los 100 asistentes legislativos reclutados y capacitados por el Programa de Modernización 26 han sido contratados por el Congreso. Otros 13 han sido contratados para puestos profesionales en organizaciones nacionales o internacionales debido, en parte, a la experiencia obtenida en el ámbito legislativo.

   Este es quizá uno de los indicadores que expresa con mayor claridad el impacto del Programa dentro del Organismo Legislativo y de la capacitación técnica dada a los estudiantes universitarios.

2. Durante 1998 se presentaron o se participó en alrededor de 40 seminarios, talleres o cursos cortos sobre temas de interés legislativo. Por lo general dichas actividades eran dirigidas a funcionarios del Congreso, tanto legislativos y administrativos, así como a asistentes legislativos.

Además se organizaron diversas actividades, dirigidas exclusivamente a diputados, sobre temas de interés nacional, para que expertos en las diversas áreas pudieran expresar ante los diputados los aspectos negativos y positivos de determinada legislación. De esta forma los diputados tendrían los insumos necesarios para tomar una decisión legislativa informada.

3. El equipo encargado de desarrollar un programa de estudios de postgrado en Política Pública con enfoque en estudios legislativos dentro de la Universidad Rafael Landívar entregó en el mes de diciembre un documento muy completo que contiene los elementos específicos y recomendaciones para implementar la Maestría. El documento expone las razones por las cuales es importante la Maestría, los requisitos de ingreso, los objetivos de la carrera, la metodología de enseñanza, los recursos, el pénsum de estudios, el presupuesto y otros detalles. Dicho documento ha sido revisado por personeros de la Universidad de Texas en Austin, específicamente por el Doctor Chandler Stolp, profesor de la Escuela Lyndon B. Johnson of Public Affairs de la Universidad. Se espera que esta maestría pueda dar inicio en 1999.

4. Se elaboró un Estudio Baseline sobre los Recursos Humanos del Organismo Legislativo. El contenido de dicho estudio resulta de mucho interés ya que logra cuantificar algunas variables del personal como el sexo, la edad, el perfil educativo, el tiempo de servicio, las áreas de estudio y otros. Además toma en cuenta otros aspectos como el nivel de ausentismo, la rotación y los tipos de contratos del personal legislativo. Algunos de estos aspectos han sido tratados en el pasado con especulación pero con esta investigación se podrán manejar datos o porcentajes ciertos, ya sea por grupo o en forma individual. Conocer esta información es muy positivo, especialmente porque permite focalizar mucho mejor los cursos de capacitación que se tienen programados y medir el impacto de los mismos.

   Al elaborar el Estudio Baseline de Recursos Humanos se comprobó la necesidad de crear una base de datos con la información que éste proporcionara y por esta razón, conjuntamente con el Departamento de Recursos Humanos, se decidió ampliar los aspectos de información y construir una base de datos o archivo electrónico que pueda servir al mismo Departamento en sus crecientes necesidades de acceso a información rápida, eficiente y oportuna. La existencia de esta base de datos sería muy útil porque además facilitaría el cálculo de las vacaciones, jubilaciones y otras tareas del Departamento.

5. Durante la existencia del Programa de Modernización se han realizado diversas giras de estudio por parte de diputados, comisiones de trabajo, funcionarios del Congreso y asistentes legislativos. Dichas actividades han fortalecido especialmente el trabajo de los jóvenes y les ha permitido adquirir experiencia internacional y madurez profesional.

   En su mayoría las giras fueron realizadas al Senado de Texas y la Universidad de Texas en Austin, pero también se visitó el Congreso de los Estados Unidos, la Legislatura del Estado de Virginia y la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Además se realizaron algunos viajes de capacitación o intercambio a Uruguay, Bolivia, México y El Salvador.

   Algunos de los temas estudiados en dichos países, con el fin de poder tomar ideas para adaptarlas e implementarlas en Guatemala, fueron: oficinas de extensión legislativa, participación ciudadana, análisis presupuestario, procedimientos legislativos y redes de información legislativa, entre otros. Cada uno de estos temas son parte importante del Plan de Modernización del Congreso guatemalteco.

6. Se logró establecer una beca para que una asistente legislativa del Programa de Modernización estudie y trabaje con el LBJ School of Public Affairs, en la Universidad de Texas en Austin. De esta forma la actual coordinadora de la Unidad de Registro de Leyes, Gabriela Monzón, viajará a Texas en el mes de agosto de 1999. Se espera que después de la beca la señorita Monzón pueda reincorporarse al Organismo Legislativo para que pueda trasladar los conocimientos adquiridos.

7. Conociendo la importancia de la labor de las secretarias dentro del Congreso de la República, se desarrolló y presentó la *Guía para Secretarias del Organismo Legislativo.* El objetivo de esta guía es darle a las secretarias un instrumento para auxiliarse y apoyarse en su labor diaria, buscando la excelencia en su trabajo para beneficio del Congreso y por ende del país.

Meta V: Establecer un programa permanente y sostenible de apoyo técnico legislativo de alta calidad profesional

A. Actividades propuestas:

1. Reclutar y capacitar asistentes legislativos para brindar asesoría técnica a diputados y comisiones de trabajo a través de:
   - Informes legislativos
   - Estudios de antecedentes
   - Anteproyectos de ley

2. Preparar informes sociológicos y económicos para enriquecer los estudios de antecedentes;

3. Desarrollar análisis del presupuesto nacional e informes anuales de su liquidación;

4. Construir un base de datos de leyes vigentes e identificar leyes obsoletas para "deslegislación";

5. Preparar estudios "baseline" sobre el origen y estado de las iniciativas de ley y sobre la calidad de la ley guatemalteca;

6. Crear un Directorio de Especialistas Guatemaltecos para brindar apoyo en la redacción de anteproyectos de ley.

7. Publicar tres libros o manuales relacionados con asistencia técnica legislativa.

B. Logros:

1. Durante 1998 se reclutaron y capacitaron 27 nuevos asistentes legislativos voluntarios y durante el primer trimestre de 1999 ingresaron 13 asistentes más que también están siendo capacitados a fin de que puedan realizar en la Unidad Permanente de Asesoría Técnica -UPAT- estudios de antecedentes de interés legislativo a solicitud de diputados y comisiones de trabajo. A lo largo del Programa han ingresado alrededor de 100 estudiantes universitarios para colaborar con el mismo desde diferentes áreas.

2. Hasta el momento la Unidad Permanente de Asesoría Técnica -UPAT- ha recibido alrededor de 113 solicitudes de diputados o comisiones de trabajo requiriendo apoyo técnico a través de estudios de

antecedentes, informes legislativos o anteproyectos de ley. La UPAT ha respondido 95 de las solicitudes y 18 se encuentran en desarrollo.

3. Los estudios de antecedentes, cuando fue necesario, fueron complementados con informes sociológicos preparados por la Unidad de Participación Ciudadana. Dichos informes han resultado de mucha importancia ya que recogen el sentir de la población o grupos determinados sobre el tema en estudio y su posible regulación. Además a través de estos informes las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones No Gubernamentales tienen la oportunidad de hacer llegar sus comentarios a los diputados y comisiones de trabajo antes de que estos aprueben una ley. En otras palabras, esta es una vía que les permite participar en el proceso legislativo e incidir en el sistema normativo guatemalteco.

   De esta misma forma algunos de los estudios de antecedentes han sido acompañados por reportes elaborados en la Unidad de Análisis Presupuestario. Estos reportes sobre materia económica o de impacto económico han resultado muy interesantes ya que le permiten al diputado o comisión de trabajo conocer cuáles serían los costos o beneficios en un área determinada si se llegara a aprobar una ley.

4. Se creó una base de datos con el nombre de 270 expertos guatemaltecos en áreas determinadas quienes podrían proporcionar asesoría técnica al Congreso en la elaboración de proyectos de ley.

   Esta base de datos permitirá al Organismo Legislativo y en especial a la UPAT encontrar fácilmente una persona experta en un determinado tema que pueda desarrollar iniciativas de ley o dar asesoría a solicitud de diputados y comisiones de trabajo. Esto ha evitado en muchos casos la contratación de personas por razones de amistad, favoritismos políticos u otros motivos.

5. Los asistentes legislativos con más experiencia en el Programa y que fueron contratados por el Congreso de la República fueron asignados a trabajar en la Secretaría Legislativa donde han tenido la oportunidad de realizar análisis técnicos, anteproyectos de ley y dictámenes sobre iniciativas de ley. Además han podido brindar asesoría técnica a diferentes comisiones de trabajo e incluso al Pleno del Congreso.

6. Se estableció una Unidad de Registro de Leyes, la cual está desarrollando una base de datos de legislación vigente con el fin de que otra unidad, Unidad de Deslegislación, pueda analizar las leyes y encontrar aquellas que son obsoletas, contradictorias o duplicativas y en estos casos recomendar su derogación.

   Se encontró que desde 1871 hasta 1999 el Congreso de la República había aprobado 12.229 decretos. A la fecha la Unidad de Registro de Leyes ha incluido en la base de datos información referente al total de los decretos aprobados por el Congreso, mientras que la Unidad de Deslegislación ha logrado analizar un total 9.613 decretos, de los cuales se han identificado 1.675 decretos como «expresamente rescindidos», 645 decretos obsoletos o que estuvieron en efecto por un período de tiempo específico que ya ha expirado. Por otra parte la Unidad de Deslegislación ha recomendado derogar un total de 744 decretos y el Congreso ha aprobado, por ahora, la derogación de 557 de ellos.

   Las cantidades anotadas cambian en forma constante ya que ambas unidades, Registro de Leyes y Deslegislación, realizan avances día con día.

7. En el mes de junio de 1999 se tendrá publicada una «*Guía para elaborar estudios de Antecedentes de interés legislativo*». Este documento permitirá a cada unos de los asistentes legislativos aprender una metodología para realizar investigaciones legislativas dirigidas a diputados y comisiones de trabajo. Dicha metodología le permitirá al asistente legislativo obtener todos los instrumentos necesarios para que un consultor o experto pueda desarrollar un proyecto de ley con el material que el asistente le proporcione.

   Esta metodología, desarrollada en Costa Rica y adaptada en Guatemala, es quizá uno de los aciertos más significativos del Programa de Modernización en el área de asesoría técnica legislativa. Lo más importante de ella es que es una metodología que puede utilizarse en otros parlamentos por ser lo suficientemente flexible o moldeable.

8. La Constitución Política de Guatemala le da la facultad de proponer iniciativas de ley a los diputados del Congreso de la República, al Organismo Ejecutivo por medio del Presidente, a la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos y al Tribunal Supremo Electoral. Partiendo de esta base se elaboró un «Estudio Cuantitativo del origen de las iniciativas de ley, presentadas en el Congreso desde el 14 de enero de 1986 al 14 de enero de 1999».

PODER LEGISLATIVO					**PODER EJECUTIVO**			
AÑOS	**PRESENTADO**		**APROBADO**		**PRESENTADO**		**APROBADO**	
	#	%	#	%	#	%	#	%
1986	**44**	41%	**26**	34%	**63**	59%	**51**	66%
1987	**47**	34%	**29**	28%	**91**	66%	**74**	72%
1988	**57**	46%	**25**	32%	**67**	54%	**53**	68%
1989	**84**	58%	**37**	46%	**61**	42%	**44**	54%
1990	**94**	51%	**42**	51%	**91**	49%	**41**	49%
1991	**106**	69%	**41**	49%	**47**	31%	**42**	51%
1992	**85**	61%	**46**	53%	**54**	39%	**41**	47%
1993	**61**	69%	**25**	52%	**27**	31%	**23**	48%
1994	**90**	53%	**40**	54%	**80**	47%	**34**	46%
1995	**105**	62%	**38**	40%	**64**	38%	**58**	60%
1996	**202**	75%	**74**	51%	**66**	25%	**72**	49%
1997	**139**	66%	**73**	53%	**71**	34%	**65**	47%
1998	**109**	64%	**42**	39%	**60**	36%	**67**	61%
Sin fecha	**10**	83%	--	--	**2**	17%	--	--
TOTAL	**1233**	**59%**	**538**	**45%**	**844**	**41%**	**665**	**55%**

Durante el periodo de 13 años que abarca el estudio se presentaron 2.132 iniciativas, de las cuales 1.233 (59%) se originaron en el Congreso y 844 (41%) en el Poder Ejecutivo. Las otras 55 iniciativas

fueron presentadas por otras entidades con iniciativa de ley. Durante este periodo de tiempo el Organismo Legislativo aprobó un total de 1.230 iniciativas, de las cuales 538 (45%) fueron introducidas por el Congreso, 665 (55%) por el Ejecutivo y 27 por otras entidades.

Los datos obtenidos con el estudio han sido muy interesantes ya que, a pesar de que el Organismo Legislativo es la entidad que más ha presentado iniciativas, el porcentaje más alto de aprobación es de iniciativas que provienen del Organismo Ejecutivo. Lo anterior quiere decir que el Poder Ejecutivo está teniendo mayor influencia, que el Poder Legislativo, en la formación y transformación del sistema normativo guatemalteco.

9. La materia presupuestaria y especialmente el control en la ejecución del presupuesto es un área muy específica que requiere de expertos con mucha experiencia que puedan brindar asesoría. Estos expertos generalmente se encuentran en el Organismo Ejecutivo no así en el Legislativo, de ahí la importancia para el Congreso de la República de desarrollar una Unidad de Análisis Presupuestario.

   Debido a la especificidad del trabajo que le corresponde a esta Unidad y a lo delicado y complicado del mismo, se requiere de más capacitación y tiempo para prepararla, sin embargo hasta el momento los logros de esta Unidad y la madurez profesional alcanzada por sus integrantes ha sido muy significativa. De esta forma la Unidad de Análisis Presupuestario ha brindado un gran aporte al Organismo Legislativo con una serie de estudios e investigaciones, entre los cuales vale la pena resaltar:

   - Estudio de Antecedentes sobre el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
   - Historia de la Deuda Externa (1978-1998)
   - Historia de la Deuda Interna (1994-1998)
   - El proceso de Liquidación Presupuestaria
   - Varios informes con perspectiva económica para completar los estudios de antecedentes.

10. Con la colaboración del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- el Programa de Modernización logró desarrollar un Manual que incluye una metodología para evaluar cuál sería el impacto económico de un decreto o iniciativa de ley (costos y beneficios). Este «*Manual para la evaluación económica de la ley*» será utilizado para dar cursos de capacitación a fin de que diputados y asesores legislativos tomen en cuenta los aspectos económicos de ciertas iniciativas de ley, conociendo su viabilidad y posiblemente las reacciones de la población u otras instituciones ante dichas iniciativas.

Meta VI: Fortalecer la estructura operativa y mejorar los procedimientos legislativos y administrativos

A. Actividades propuestas:

1. Colaborar con el Organismo Legislativo en la organización del evento anual «Diputado por un Día»;
2. Asistir al Congreso en el establecimiento de un programa de visitas para niños escolares;
3. Cooperar en la planeación y coordinación de un programa anual de seminarios de orientación legislativa y foros sobre temas actuales que faciliten el diálogo y consulta entre diputados y la sociedad civil;

4. Organizar 8 desayunos informativos por año para diputados y miembros de la prensa legislativa y medios de comunicación;

5. Patrocinar cuatro audiencias públicas cada año;

6. Desarrollar y llevar a cabo un sistema de comunicación entre el Congreso y ONGs locales que representan los derechos de la mujer y la población indígena de Guatemala, para ello se pretende preparar un Directorio de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil;

7. Desarrollar y asignar personal a una «línea abierta del Congreso» para facilitar el servicio al electorado y la participación pública en el proceso legislativo;

8. Publicar por lo menos dos libros acerca del Congreso y el proceso legislativo.

B. Logros:

1. Desde el inicio del Programa de Modernización los estudiantes universitarios voluntarios han colaborado con los organizadores en la planeación y desarrollo del evento «Niño, niña diputado por un día» que se lleva a cabo todos los años.

   La importancia de esta actividad radica en que los niños que participan tienen la oportunidad de conocer muy de cerca el trabajo legislativo, aprender sobre el Congreso, los diputados y el papel del Organismo Legislativo en la democracia guatemalteca.

   Esta ha sido una muy linda experiencia en la que han estado involucrados, además de los niños, los maestros y padres de familia por lo que el proceso de aprendizaje ha sido multiplicador.

   En la última actividad se logró presentar a algunos de los participantes la charla «Conozcamos Nuestro Congreso», basada en el libro que lleva el mismo nombre, fue muy notorio el hecho de que 5 de ellos se destacaran y fueran escogidos para formar parte de la Junta Directiva durante el evento. Esto es un indicador de que las charlas escolares son efectivas y que realmente se está educando a la niñez no sólo sobre la importancia del Congreso en una democracia sino también acerca de cuál es el proceso de formación de la ley.

2. Con relación a los eventos para facilitar el diálogo entre los diputados y la sociedad civil pueden mencionarse dos ejemplos de actividades realizadas durante 1998:
   a. «Acuerdos de Paz y Participación de la Mujer para una Nueva Nación», 143 asistentes (12 diputados y 131 participantes), copatrocinado por la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia, (octubre, 1998);
   b. «Ley Electoral y de Partidos Políticos», 105 asistentes (19 diputados y 86 participantes), copatrocinado por la Comisión de Estudios Legislativos para la Paz, (noviembre 1998).

3. Con el fin de facilitar al Organismo Legislativo el contacto con organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil guatemalteca para recoger opiniones sobre proyectos de ley se creó un «Directorio de Organizaciones Sociales». Hasta la fecha dicho Directorio cuenta con el

nombre de 449 ONGs y OSCs, de ellas 50 representan a grupos indígenas y 19 a grupos de mujeres, para hacer un total de 69 organizaciones.

Algunas de estas organizaciones ya han sido contactadas para obtener comentarios sobre varios temas de estudios de antecedentes realizados por la UPAT y aunque a veces es un poco difícil ha habido cierto grado de respuesta. Por ejemplo:

La Comisión de Apoyo Técnico había solicitado un estudio de antecedentes sobre el «Impuesto Territorial Rural» y con el fin de complementar dicho estudio con un informe sociológico la Unidad realizó una encuesta escalonada y estratificada a 111 organizaciones (ONGs y OCSs) de 402 que fueron identificadas. De esta forma se obtuvieron 127 opiniones o criterios sobre este impuesto (en algunas organizaciones se realizó más de una encuesta) las cuales se analizaron y se incluyeron en el informe sociológico. Esto resulta de importancia porque la Comisión de Apoyo Técnico, solicitante del estudio, podrá conocer cuál es la reacción que tendría la población o las diversas organizaciones sobre el proyecto de ley y tomar las medidas correspondientes con anterioridad si lo consideran conveniente.

4. Debido a la necesidad de educar a la población sobre la importancia del Congreso y los diputados en una democracia y sobre el proceso de formación de la ley se pensó desarrollar un libro que de forma sencilla explicara a los niños de edad escolar cada uno de estos aspectos.

   De esta forma se publicó el libro «Conozcamos Nuestro Congreso» el cual fue traducido y también publicado en dos idiomas mayas: k´iché y kaqchikel. Junto a la publicación del libro se creó un programa en el cual estudiantes universitarios del Programa de Modernización visitarían escuelas públicas y privadas para dar una charla amena sobre el Congreso de la República, basada en el mismo libro.

   Durante 1998 los asistentes legislativos visitaron 57 escuelas, dando la charla a una audiencia total de 7,026 estudiantes y 252 maestros. En el presente año las charlas han sido impartidas a 2.289 alumnos, del área metropolitana y rural, y 62 maestros haciendo un total de 2.531 personas.

   Posteriormente, debido a la demanda y con el fin de entregar un ejemplar a cada niño en las escuelas donde se presentaran las charlas, se publicaron 40.000 ejemplares de una versión resumida del libro en mención con el mismo nombre.

   Para poder difundir aún más el contenido del libro se le hicieron algunas adaptaciones y se grabó en cassettes para que su contenido pueda ser transmitido a través de la radio. Se grabó en español pero también en k´iché y mam a fin de que la comunidad indígena pueda tener un mayor acceso.

   Como otra de las actividades en este sentido se han realizado numerosas visitas de alumnos y maestros al Organismo Legislativo. Durante 1998 el Departamento de Protocolo del Congreso recibió a 4.148 niños provenientes de 68 escuelas diferentes, a los cuales les dio una gira por las instalaciones del Congreso y la charla del libro «Conozcamos nuestro Congreso». Para 1999 han visitado el Congreso 1.475 alumnos y 25 maestros.

Meta VII: Promover y coordinar el apoyo nacional e internacional orientado a la modernización y fortalecimiento del Congreso

A. Actividades propuestas:

1. Apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y la Universidad de Texas en la preparación y ejecución del Plan Maestro de Modernización Legislativa;

2. Asistencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en la reestructuración organizacional y el desarrollo de los manuales de personal;

3. Respaldo del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en la elaboración de estudios económicos y técnicos legislativos;

4. Apoyo del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional (CECI) en programas de participación pública;

5. Colaboración de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Internacional para el Desarrollo (BID), y la Misión de las Naciones Unidos para Guatemala (MINUGUA) en el desarrollo de las Reformas Constitucionales;

6. Asistencia del Banco Mundial en la creación del Sistema de Información Legislativa (SIL); y

7. Apoyo de los Parlamentos de España, Chile, Argentina, Costa Rica, Texas y los Estados Unidos de América en áreas de asistencia técnica, giras de estudio e intercambios legislativos.

B. Logros:

1. Se realizó un acuerdo de tres años con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por $3 millones, y con la Universidad de Texas en Austin para proporcionar asistencia técnica al Congreso de Guatemala en la ejecución de su Plan Maestro de Modernización (diciembre 1, 1997 - febrero 24, 2001).

   La colaboración internacional con el fin de modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo proviene principalmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Sin embargo otros donantes como la Organización de Estados Americanos (OEA) han realizado contribuciones muy importantes con relación a las reformas constitucionales y deslegislación.

2. El Centro Canadiense de Estudios y de Cooperación Internacional (CECI), ha colaborado especialmente en organizar seminarios para los ciudadanos sobre el proceso legislativo y en la realización del evento «Niño, Niña diputados por un día», además de capacitaciones a maestros sobre el Congreso.

3. El Banco Mundial realizó una donación por un año de $270,000 al Congreso de Guatemala para completar el desarrollo de una base de datos sobre la ley vigente y establecer una conexión

computarizada con la «Red Global de Información Legislativa» de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. En el mes de diciembre de 1998 el Congreso recibió 8 computadoras como parte del proyecto GLIN.

4. En 1997 la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hicieron una donación por un año de $125,000 al Congreso guatemalteco para asesoría técnica en el desarrollo de reformas constitucionales relacionadas con los Acuerdos de Paz y apoyo técnico en el área de «deslegislación». Además en 1998 la Organización de Estados Americanos (OEA) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID) continuó con el apoyo a las reformas constitucionales a través de una donación de alrededor de $130.000.

   En 1999 la OEA/BID continuarán dando apoyo técnico al Congreso con una donación de aproximadamente $150.000.

5. La Misión de las Naciones Unidad para Guatemala -MINUGUA- ha brindado asistencia técnica a la Comisión de la Paz del Congreso de Guatemala a través de PROLEY.

6. Las Cortes Generales de España instalaron un sistema de votación electrónica y asesoría técnica continua para la reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (enero - marzo, 1998).

7. La Embajada de Argentina en 1997 cubrió los gastos de estadía para tres empleados legislativos guatemaltecos que participaron en una beca de un mes en el Congreso argentino.

8. La Embajada de Chile, también en 1997, cubrió los gastos de estadía para tres empleados legislativos guatemaltecos que participaron en una pasantía de un mes en el Congreso chileno.

Meta VIII: Desarrollar enlaces de comunicación entre los tres poderes estatales

A. Actividades propuestas:

1. Establecer una red de Enlaces Legislativos para responder a solicitudes de información y facilitar la comunicación entre el Congreso, otras instituciones gubernamentales y la sociedad civil:
   - Nombrar y capacitar enlaces legislativos en cada Ministerio y dependencia estatal
   - Equipar las oficinas de enlace legislativo y conectarlas al Internet
   - Publicar y distribuir un Directorio de Enlaces Legislativos

2. Crear una Línea Directa al Congreso para recibir llamadas, procesar casos y transmitir a los líderes legislativos las inquietudes y opiniones de los ciudadanos;

3. Organizar un programa piloto de Educación Cívica y Extensión Legislativa en tres departamentos para mejorar el flujo de información entre el Congreso y el interior del país, permitiendo a diputados de áreas lejanas brindar un mejor servicio a sus respectivos distritos; y

4. Desarrollar un Directorio de Centros Educativos Públicos y Privados.

B. Logros:

1. Con el fin de lograr una mayor y mejor comunicación entre el Congreso de la República y los diferentes organismos del Estado se creó una unidad de Enlaces Legislativos y un programa que funciona bajo la Biblioteca del Congreso.

   Por medio de esta Unidad, cada Ministro seleccionó a un funcionario altamente calificado para que fuera el enlace del Ministerio ante el Organismo Legislativo, así mismo lo hicieron otras instituciones como la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia, el tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Bancos y la Municipalidad de Guatemala, entre otras. Las personas seleccionadas recibieron un programa de capacitación en Arizona, Estados Unidos donde tuvieron la oportunidad de conocer cuáles son las funciones que realizan los enlaces legislativos en esa parte de los Estados Unidos. Con el curso de capacitación recibido el grupo de funcionarios conformó lo que se denomina el «Sistema de Enlaces Legislativos e Información Pública».

   El objetivo del Sistema es establecer y mejorar los lazos de comunicación entre los tres poderes del Estado y la sociedad civil. Con ello se facilitaría el acceso a la información fluida, constante y actualizada y se evitarían los largos procesos burocráticos.

   Con el fin de que se conozcan quiénes son los enlaces se publicó el *Directorio de Enlaces Legislativos* que contiene la currícula de cada una de las personas que conforman el programa.

2. La Unidad de Atención Ciudadana es un proyecto que se desea implementar como plan piloto en el año 2.000. El objetivo principal es que exista un canal directo de comunicación entre la sociedad civil y el Congreso de la República, a fin de responder prontamente las necesidades que el ciudadano tiene y que de una u otra manera pueden ser resueltas por los diputados, el Congreso o alguna institución del Estado.

   Por medio de la Unidad de Atención Ciudadana, específicamente de la Línea Directa al Congreso, los ciudadanos podrán llamar para solicitar información, pedir la resolución de un problema y opinar sobre alguna de las actuaciones de los diputados o sobre alguna iniciativa de ley. Los asistentes legislativos que atenderán las llamadas serán capacitados para responder las inquietudes o hacer los contactos necesarios a fin satisfacer las necesidades de quienes llamen.

   Pareciera ser que la Línea Directa al Congreso deberá tener mucha relación con la Unidad de Enlaces Legislativos ya que podría ser que la problemática por la que llaman los ciudadanos deba ser resuelta por el Organismo Ejecutivo, lo que quiere decir que los asistentes legislativos deberán canalizar las solicitudes según sea el tipo de problema.

   El Plan de Trabajo de la Unidad de Atención Ciudadana y específicamente de la Línea Directa al Congreso se encuentran terminados y se espera poder implementarlos más adelante.

3. Otro de los proyectos de suma importancia o que más interés ha causado en los legisladores guatemaltecos lo constituye el de la Unidad de Extensión Legislativa. El proyecto piloto de esta Unidad consiste en abrir tres «Oficinas Regionales de Educación Cívica y Extensión Legislativa» en Quetzaltenango, Cobán y Jutiapa.

Estas Oficinas tendrían por objeto mejorar el flujo de información entre el Congreso y las áreas rurales, además de que permitiría a los legisladores de las áreas lejanas mantener mayor comunicación y servir más directamente a sus electores. Con esto se estaría acercando a la sociedad al trabajo legislativo y el Congreso a la problemática de los ciudadanos.

Con el fin de desarrollar este proyecto se realizó un estudio de factibilidad y las conclusiones fueron muy interesantes ya que se comprobó que las regiones estaban muy interesadas en tener una oficina del Congreso pero no sabían exactamente qué era el Congreso ni cuáles eran sus funciones. Lo que quiere decir que la población no está preparada para la apertura de las oficinas, a menos que se realice un proceso fuerte de educación cívica que muestre a los ciudadanos el por qué de la existencia del Congreso, la importancia y funciones de los diputados, el proceso de formación de la ley y cómo ellos pueden incidir en el mismo.

La Junta Directiva electa para 1999 indicó al Programa de Modernización que esta área es una de sus prioridades y por esta razón se espera empezar el proceso de educación cívica y abrir las Oficinas Regionales en el mes de junio o julio de 1999.

Este ha sido el trabajo desarrollado desde julio de 1996 en el Congreso de Guatemala. El proceso ha sido largo, en ciertas áreas se ha avanzado rápido y en otras lentamente, pero no hay duda de que de cumplirse cada una de las metas propuestas el Organismo Legislativo se convertirá en un parlamento moderno, capaz de dar respuesta a las necesidades del pueblo guatemalteco según el momento histórico que esté viviendo.

Mediante el Programa de Modernización Legislativa se pretende fortalecer el Congreso a fin de que tenga suficiente capacidad técnica para que la labor legislativa sea eficaz y oportuna. Se desea crear un Congreso fuerte que pueda ejercer su facultad fiscalizadora con el objeto de controlar los actos del Gobierno y de esta forma convertirse en un verdadero contrapeso en el sistema de gobierno. Además se espera lograr un Organismo Legislativo lo suficientemente abierto para que exista un mayor compromiso de la institución y los diputados con los intereses y aspiraciones de los ciudadanos, con ello el Congreso estaría asumiendo un papel relevante en su función de representación.

Cada uno de los aspectos mencionados redundará en el fortalecimiento de la democracia guatemalteca y en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, los actores de este proceso no deben olvidar que se requiere de decisión y constancia, además de un equilibrio entre lo político y lo técnico para poder llegar al resultado esperado.

RECUADRO 3
¿QUÉ ES LA UPAT?

La *Unidad Permanente de Asesoría Técnica (UPAT)* es un órgano dependiente de la *Comisión de Apoyo Técnico* cuya función principal es apoyar y fortalecer el trabajo de los diputados y las comisiones legislativas, mediante asesoría técnica especializada. Sus funciones y objetivos están estipulados en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y sus principales productos son:

- Informes Legislativos (15 días)
- Estudios de Antecedentes (45 días)
- Iniciativas de Ley (90 días)

¿CUÁLES SON SUS OBJETIVOS?

- Brindar asesoría técnica legislativa no partidista a diputados y comisiones de trabajo.
- Servir de enlace entre el Congreso y los expertos de distintas ramas profesionales del país.
- Elaborar, en coordinación con la Comisión de Apoyo Técnico del Congreso, estudios de antecedentes y anteproyectos de ley que requieran un alto nivel de especialización.

¿CUÁL ES LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA?

- **Comisión de Apoyo Técnico**

De acuerdo con la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la Comisión de Apoyo Técnico del Congreso está integrada por un diputado representante de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso.

- **Consejo Académico**

Está integrado por el Coordinador del Programa de Modernización, quien lo preside; por la Directora de la Biblioteca del Congreso de la República, uno de los Sub Secretarios Legislativos, los Mentores y la Coordinadora de la Unidad. Su función principal consiste en calificar los estudios de antecedentes efectuados por los asistentes legislativos, velando por la alta calidad de los mismos, los cuales una vez aprobados, se entregan al solicitante.

- **Mentores**

El Mentor es un profesional universitario con experiencia parlamentaria y de docencia. Dedica parte de su tiempo a guiar los estudios de antecedentes elaborados por los asistentes legislativos. Los mentores pueden ser honorarios, es decir, que colaboran en forma voluntaria y desde sus oficinas; y, permanentes, los que asisten diariamente a la Unidad para brindar asesoría a los estudiantes.

- **Asistentes Legislativos**

Esta unidad funciona con el apoyo de jóvenes estudiantes universi- tarios, asistentes legislativos, que trabajan ad-honorem. El compromiso de los estudiantes es realizar trabajos de investigación bajo la supervisión de un Mentor, dedicando al programa por lo menos cuatro horas diarias, cinco días a la semana por un período mínimo de cuatro meses.

¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO?

La *UPAT* inicia su cadena de actividades cuando un diputado o comisión de trabajo presenta un formulario de solicitud de asistencia técnica a la *Comisión de Apoyo Técnico*. Esta aprueba la elaboración de la investigación o proyecto con base en los siguientes criterios:

- Que de inicio a un nuevo expediente para trámite.
- Que sea de trascendencia nacional.
- Que requiera un alto grado de especialización.

Una vez aprobada la solicitud esta es remitida al *Consejo Académico*, para asignar la investigación a un *Asistente Legislativo* bajo la asesoría de un *Mentor*. Una vez concluida la investigación se realiza una presentación de resultados ante el *Consejo Académico* para su aprobación.

Cuando el Consejo ha dado su visto bueno al trabajo se hace la entrega al *Diputado* o *Comisión*, quien con base en la investigación decidirán si desean realizar o no un anteproyecto de ley. Si la decisión es realizar un anteproyecto se le propondrán tres expertos en la rama para que pueda seleccionar con cuál de ellos desea trabajar.

El experto será contratado para el desarrollo del anteproyecto, y podrá contar con el estudio realizado, el apoyo del mentor y del asistente legislativo. Una vez concluido el proyecto se presenta al *Consejo Académico* para su revisión y posteriormente se entrega al solicitante.

Los estudios elaborados por la *UPAT* se mantienen en confidencialidad por un período de noventa días. Transcurrido este plazo se comparten copias de los materiales con la Biblioteca y con los miembros de la *Comisión de Apoyo Técnico* y se ponen a disposición de diputados, asesores y público en general.

Sección Cuarta

La modernización de la Asamblea Nacional de Nicaragua

Ariel López López

Nicaragua en los últimos veinte años ha estado plagada de violencia, incomprensión e intolerancia, alcanzando niveles tales que algunos hicieron prevalecer su razón sobre, no sólo la razón del otro, sino también sobre su vida. Este ambiente ha favorecido la sobrevivencia egoísta, perdiéndose la perspectiva de quiénes somos y dónde vivimos.

"Lo más peligroso que le puede pasar a un pueblo es perder su autoestima" Prats, Nicaragua la ha perdido un poco en los últimos años.

La historia parlamentaria de Nicaragua es un poco triste hasta 1997; actualmente se tienen ocho meses de intentos de encontrarle razón a la existencia política, a la identidad y autoestima nicaragüense en el concierto de las naciones centroamericanas. En la década de los ochenta, la Asamblea Nacional fue desarticulada y la Constitución Política fue enviada al cesto de la basura. Se hizo luego un remedo de Constitución Política, había una Junta de Gobierno y no un Presidente, el Parlamento mismo no era Parlamento y realmente desapareció. Dado el vacío de estructuras se dio un gobierno totalitario, absoluto y el Parlamento no tenía injerencia en la legislación nacional; en once años se hicieron 1.500 decretos presidenciales y de esa forma se gobernaba el país. En 1990 se logró un cambio profundo, ya no por las armas sino por la libre decisión del pueblo nicaragüense, de escoger otro gobierno.

El ambiente reinante en la Asamblea Nacional era del mismo tipo, el norte estaba marcado por el egoísmo y la indiferencia. Como en las elecciones llegaron 27 partidos políticos, se dio una galimatía de intereses y la unidad que los llevó a las elecciones se quebró, apareciendo inmediatamente los intereses personales, el chantaje y la venta de influencias.

Actualmente el país se debate entre la vida y la muerte, pues un país que no ingresa en un proceso franco de democratización, tiende a desaparecer. Se tienen sin embargo, grandes expectativas. En los últimos ocho meses el gobierno ha hecho grandes cosas, gracias a los propios esfuerzos y a los esfuerzos de los cooperantes internacionales, por consolidar la democracia que doña Violeta Chamorro luchó por establecer, aunque ha sido insuficiente.

I. ORGANIZACIÓN INTERNA

En países como los centroamericanos que comparten una cultura jurídica de ascendencia común, con marcos institucionales y políticos, original y fundamentalmente inspirados en el sistema presidencialista instaurado por el constitucionalismo Norte Americano, los Poderes del Estado tienen límites en sus atribuciones y competencias, las cuales están establecidas en la Constitución Política y en las leyes, para el caso de la Asamblea Nacional de Nicaragua además en su Estatuto General y el Reglamento Interno. La Asamblea como órgano colegiado tiene una organización de carácter complejo. La Junta Directiva, la Presidencia y la Secretaría tienen por mandato el gobierno y dirección del Parlamento; otros órganos son las Comisiones y el Plenario, una de cuyas principales responsabilidades es la función legislativa, que debe ejercer de acuerdo al texto constitucional y a su normativa reglamentaria antes mencionada.

El 9 de enero del año 1997 tomó posesión una nueva Junta Directiva que tiene bajo su responsabilidad el desarrollo de las actividades legislativas, durante el primer año del período legislativo de cinco años, recientemente iniciado.

En el mismo mes de enero fueron integradas diecisiete Comisiones Permanentes que en las diferentes áreas conocen de los Proyectos de Ley en Trámite, para emitir sus dictámenes recomendando al Plenario su aprobación o rechazo. Estas son:

1. Comisión de Defensa y Gobernación
2. Comisión de Justicia
3. Comisión del Exterior
4. Comisión de Educación, Medios de Comunicación Social, Cultura y Deportes
5. Comisión de Salud, Seguridad Social y Bienestar
6. Comisión de Producción, Distribución y Consumo
7. Comisión de Reforma Agraria y Asuntos Agropecuarios
8. Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto
10. Comisión de Población y Desarrollo Comunal
11. Comisión de Comunicaciones, Transporte, Energía y Construcción
12. Comisión Pro-Derechos Humanos y la Paz
13. Comisión de Asuntos Étnicos y de Comunidades de la Costa Atlántica
14. Comisión de Integración Centroamericana
15. Comisión de la Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia
16. Comisión Anti-Drogas

A estas 16 comisiones se agregaron las siguientes:

1. Comisión Especial de Asuntos Municipales
2. Comisión Especial de Asuntos Territoriales

3. Comisión Especial de Turismo
4. Comisión Especial Anti-Corrupción

Las comisiones no solo deben hacer el estudio y los dictámenes de los Proyectos de Ley en tramite, sino que también llaman a ministros y funcionarios para solicitarles información y consultan a la sociedad civil los temas que a esta le interesen en los proyectos que tramitan las comisiones. La gran cantidad de proyectos en estudio, los conocimientos especializados que requieren muchas materias, la eficiencia y la técnica en el trabajo, la imposibilidad de que el Plenario llegue a estudiar a profundidad los proyectos sometidos a su decisión e investigar todos los asuntos que conoce la Asamblea, ha determinado que las comisiones jueguen un papel fundamental en la labor de ésta, pues les corresponde asumir la mayor parte del trabajo propiamente legislativo, sometido posteriormente al Plenario. Sus informes o dictámenes serán decisivos en el quehacer legislativo, según el grado de preparación que ellos tengan, ya que las comisiones presentan los dictámenes y recomendaciones sobre los proyectos de ley y otros asuntos que delibera y decide el Plenario.

Para evitar dualidades y contradicciones en las Leyes que la Asamblea nacional aprueba tenemos que legislar, con miras a un ordenamiento jurídico, eficiente, justo y racional, lo que implica necesariamente avanzar en la modernización del Parlamento.

A esos efectos, una de las primeras medidas adoptadas, fue la de integrar la Comisión de Modernización con la participación de Diputados provenientes de distintas bancadas (Fracciones Legislativas), a la que se le ha encomendado impulsar el proceso de modernización institucional y fortalecer la capacidad de las distintas Comisiones Legislativas.

II. COOPERACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Las presiones presupuestarias que heredó la Asamblea Nacional del período anterior, se han ido superando paulatinamente. La Junta Directiva del Parlamento Nicaragüense decidió implementar en este año los cambios que nuestra realidad presupuestaria permitiera. Se requiere entonces impulsar en forma acelerada la modernización administrativa e institucional, que comenzó con la capacitación de Diputados y funcionarios, gracias al apoyo de distintos organismos de cooperación e instituciones nacionales y extranjeras, en la realización de talleres y seminarios.

A partir del año 1995, con la promulgación de las reformas a la Constitución de 1987 uno de cuyos objetivos, frente al tradicional presidencialismo en el país, fue buscar un mejor balance entre los diferentes Poderes del Estado, el Parlamento Nicaragüense tiene que afrontar nuevas realidades en sus funciones legislativas, de supervisión y control, ya que salió fortalecido con una serie de facultades como las de aprobar en forma exclusiva los impuestos, aprobar diversos convenios y tratados internacionales y los contratos de préstamo provenientes del exterior o de renegociación de deudas.

El Poder Legislativo requiere entonces de los recursos e instrumentos apropiados para abordar temas técnicos y asuntos muy complejos. Los Diputados necesitan tener acceso a fuentes de información así como contar con el personal técnico que les ayude a realizar los estudios y análisis necesarios de los Proyectos de Ley. Por ello, la Comisión de modernización está desarrollando con el apoyo de la cooperación internacional programas como el acordado con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) orientado a:

1. Asegurar la coordinación eficaz con la Comisión de modernización a favor de los esfuerzos para modernizar la Asamblea;

2. Fortalecer la capacidad de la Asamblea Nacional para analizar y dar seguimiento a la ejecución del Presupuesto Nacional y para evaluar la implicancia fiscal de las leyes y las obligaciones financieras internacionales;

3. Facilitar el acceso a información necesaria para el trabajo de los Legisladores y Asesores, el estado de la legislación, mejorar la productividad y desempeño mediante información con soporte tecnológico;

4. Apoyar la habilidad de los Diputados para revisar y evaluar objetivamente las leyes en proceso.

Con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) la Asamblea nacional también está desarrollando un programa cuyo objetivo general es consolidar el Estado de Derecho, por medio del mejoramiento de la labor legislativa y el establecimiento de las bases para la reforma del sistema judicial, esto último en conjunto con la Corte Suprema de Justicia. En la parte correspondiente a la Asamblea Nacional, este programa tiene como objetivos específicos:

1. Asegurar la calidad y coherencia del ordenamiento jurídico vigente, mediante el desarrollo de un trabajo de depuración legal, partiendo de la legislación existente;

2. Mejorar el marco normativo de la Asamblea Nacional; y

3. Mejorar la capacidad técnica para desarrollar la Agenda Legislativa.

Por otra parte, también la Asamblea nacional ha suscrito un Memorándum de Entendimiento con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, para la modernización institucional, administrativa y técnica de la Biblioteca y la Imprenta Legislativa y la creación de la Revista Parlamentaria.

Los Diputados deben fortalecer la capacidad de información, tanto de nuestra parte como de la población, a ella ha contribuido el acercamiento de los ciudadanos en los Cabildos Abiertos que se realizan en distintas ciudades del país, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales.

Todos estos programas antes mencionados, facilitarán los estudios para la reorganización administrativa de la Asamblea, el fortalecimiento institucional y la capacitación de Diputados y funcionarios. Así, la depuración de la legislación nacional contribuirá a la seguridad jurídica, al hacer más accesible el conocimiento sobre las leyes vigentes a: Diputados, Jueces, Abogados, Estudiantes, Organizaciones no Gubernamentales y, en general, a todos los habitantes del país.

Todo esto permitirá que los Diputados puedan cumplir con una mejor labor legislativa, que se traduzca en la aprobación de nuevos Códigos y Leyes necesarias para la modernización de las instituciones del Estado, para el mejoramiento de la Administración Pública, del Sistema Judicial y la agilización de sus funciones, en beneficio de los ciudadanos.

Recuadro 4

Hagamos democracia: La participación ciudadana en el proceso de modernización parlamentaria nicaragüense

Ulises Caldera Dávila

Recientemente en Latinoamérica se ha despertado el fenómeno de la modernización de los Parlamentos, lo que ha sido considerado de gran importancia a tal punto que ha motivado el apoyo de diversos organismos internacionales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Europea, quienes de manera independiente han financiado diferentes proyectos para fortalecer el Poder Legislativo de nuestros países.

La asistencia de estos organismos internacionales intenta responder a las necesidades del campo administrativo, el sistema de seguimiento del proceso de formación de ley, capacitación técnica para analizar los proyectos de ley y llevar a cabo investigaciones legislativas y legales a profundidad, impacto fiscal de la labor legislativa, la instalación de programas (software) que permitan el acceso a las leyes vigentes, identificación de las modificaciones legales, seguimiento de los proyectos de ley, incluyendo la integración de Internet, entre otros aspectos que fortalecen las estructuras técnicas, jurídicas y tecnológicas de la Asamblea Nacional.

En medio de este proceso de modernización que ha iniciado la Asamblea Nacional Nicaragüense, nuestro Organismo No Gubernamental HAGAMOS DEMOCRACIA en coordinación con el Instituto de Investigación y Asistencia Legislativa (IIAL) realizó recientemente un seminario sobre "Actualización y Fortalecimiento Legislativo", dirigido a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Presidentes de Comisiones, Jefes de Bancadas y Asesores del Poder Ejecutivo.

Este seminario fue impartido por el Doctor Hugo Alfonso Muñoz Quesada, costarricense, experto en Derecho Parlamentario, quien abordó el aspecto de los "Elementos de la Técnica Legislativa"; el Ingeniero Juan Jorge Vrsalovic Mihoevic, de nacionalidad chilena, quien impartió una cátedra sobre "Modernización del Poder Legislativo e Informática Legislativa" y el Doctor Raúl Palacios Román, Director General de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua, que tuvo a su cargo una disertación acerca del "Apoyo Técnico de la Asesoría Legislativa en las Labores Parlamentarias".

Sin embargo, la eficiencia de la Asamblea Nacional, producto de la modernización institucional, solamente será posible en la medida en que este Poder del Estado responda a los intereses y condiciones de la ciudadanía, adquiriendo de esta forma una mayor representación popular, que es aquella que permite proveer de legitimidad a las políticas públicas que se adoptan, recoge y representa las inquietudes ciudadanas y favorece la gestión de consensos en torno a temas de relevancia nacional.

En el mundo de hoy, la participación de la sociedad civil es indispensable para construir la democracia real, desde los años setenta, varios científicos políticos han desarrollado una nueva concepción de Estado, definido no tanto a partir de su forma estructural, sino a partir de sus mecanismos de interacción social y política, para influir en la transformación de la sociedad. El Estado es entendido como un espacio de ejercicio de poder que se configura como resultado de un conjunto de relaciones sociales, materializadas en estructuras burocráticas. De ahí, la importancia de introducir en la burocracia estatal, prácticas que materializan intereses de la población tradicionalmente excluida de los procesos decisorios.

Las instituciones estatales pueden ser permeadas por los intereses sociales, avanzando hacia una sociedad civil que logre imponer sus intereses y hacer ver que es imposible gobernar sin priorizar las demandas sociales más apremiantes, lo importante es incentivar el sentido y el sentimiento ciudadano del protagonismo en la conducción progresiva de la vida pública que influye directamente en su vida cotidiana.

HAGAMOS DEMOCRACIA ha venido desarrollando una labor de acercamiento entre los electores y la Asamblea Nacional de Nicaragua, consciente de que es indiscutible, que escuchar a la sociedad civil, analizar con ella los problemas y proponer junto a ella las soluciones viables, constituye la mejor forma en que los Diputados pueden cumplir su función legislativa y ejercer a cabalidad su representación.

El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional, por delegación y mandato del pueblo (Art. 132 Cn.), por tanto, la función de elaborar y aprobar leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes, que es en esencia el oficio del Diputado, y en todas las demás atribuciones propias de la Asamblea Nacional, deben ejercerse tomando en cuenta que la legitimidad y representatividad de los Diputados subsiste en tanto no se desligue de las personas que lo eligieron y mientras su voz en la Asamblea Nacional de cauce a la participación de los electores en el debate legislativo.

"El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto sin que ninguna otra persona o reunión pueda arrogarse este poder o representación" (Art. 2 Cn.), para estar acorde con este precepto constitucional, el Diputado ejerce la función legislativa conjugando su titularidad como representante del pueblo con la participación popular, así se cumple el Art. 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagra el derecho de todo ser humano a participar en el gobierno de su país: "Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país" (Art. 48 Cn.), "Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de las leyes se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo" (Art. 50 Cn).

La participación ciudadana no puede producirse por la voluntad de una de las partes, para que se dé, es necesario que tanto el gobierno como la sociedad civil quieran establecer un mecanismo de interacción, como tampoco se produce por una ley o un decreto, sino, a través de un largo proceso que nos lleve a formar poco a poco una cultura de participación y para esto, el proceso de la participación ciudadana debe de instalarse día a día, no solamente en períodos electorales.

La participación ciudadana otorga el control de los electores sobre sus representantes, pero también implica que la actitud de la ciudadanía debe de dejar de ser puramente reivindicativa. No se trata solamente de exigir derechos y exigir cuenta de las actuaciones de sus representantes, sino, que implica que también se deben de presentar propuestas concretas de posibles soluciones, sin pensar que toda propuesta debe ser aceptada obligatoriamente, lo que nos lleva a discutir argumentos, proponer soluciones concretas y llegar a consolidados mutuamente aceptables.

Participar es asumir responsabilidades de las propias acciones y sus consecuencias, actuar junto a otras personas para construir soluciones e influir en aquello que nos interesa. En su libro "Derecho Electoral Costarricense", el Dr. Rubén Hernández Valle incluye dos conceptos de participación política: uno amplio y otro restringido.

"En su acepción amplia suele definirse como toda la actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión mediante las cuales una o varias personas

intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad o en la manera como se dirige al Estado en dicho país."

"En un sentido más restringido, podemos afirmar que la participación política, desde el punto de vista jurídico, se refiere a la actividad que desarrollan los ciudadanos con el fin de participar no sólo en la designación de los gobernantes, sino además de influir en la formación de las decisiones estatales y en controlar su ejecución. Esta actividad participativa debe darse dentro de canales institucionalizados y regulados por el ordenamiento jurídico.

Por tanto, dentro del concepto de participación política se incluyen todas aquellas actividades de los ciudadanos en los procesos electorales, en las llamadas formas de democracia semidirecta, tales como la iniciativa en la formación de la ley, el referendo, el plebiscito, etc."

En este sentido, a raíz de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en Nicaragua en mil novecientos noventa y cinco, en las que por medio del artículo 140 inciso 4 Cn., se dio por primera vez a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de leyes, excepto leyes tributarias, orgánicas, indultos e internacionales, siempre y cuando no menos de cinco mil ciudadanos lo pidan, HAGAMOS DEMOCRACIA, viendo el importante avance democrático que significaba, se dio a la tarea de elaborar la reglamentación de este nuevo precepto constitucional y ésta fue presentada por medio de dos Diputados a la Primer Secretaría de la Asamblea Nacional el dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

La reglamentación del inciso 4 del artículo 140 Cn. fue dictaminada por la Comisión de Justicia el día doce de febrero del corriente año y puesta en agenda para su discusión en el Plenario de la Asamblea Nacional el recién pasado tres de octubre donde fue aprobada tanto en lo general como en lo particular, hecho que consideramos uno de los avances más importantes que hemos logrado en materia de participación ciudadana en los últimos tiempos.

El ciudadano común y el que no se sienta suficientemente representado tiene ahora el derecho de introducir proyectos de ley, lo que constituye una gran herramienta de nuestra sociedad civil para la consolidación de nuestro sistema democrático, lo que no se construye por decreto sino mediante nuestro esfuerzo cotidiano, la democracia se construye día a día, y el foro más adecuado para esta construcción es la Asamblea Nacional.

Otro gran espacio de participación ciudadana que HAGAMOS DEMOCRACIA ha logrado impulsar con gran éxito en Nicaragua y que ha tenido mucha aceptación por parte de los electores como también por parte de la Asamblea Nacional, es la realización de Cabildos Abiertos con Diputados Departamentales.

Recientemente se celebró la reunión de Presidentes de las Cámaras de Diputados, Cámaras de Representantes, Congresos y Asambleas Legislativas y Parlamentos Regionales de los Países Iberoamericanos, los días 4 al 6 de setiembre de 1997 en Chile, con el objeto de debatir sobre la modernización y las reformas parlamentarias. Durante la Conferencia se suscribió la "Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana", que fue firmada por todos los asistentes y recoge como primera propuesta que "*El Parlamento debe asumir su representatividad*; es decir, debe haber cercanía con las aspiraciones de la gente, pero, junto a ello, liderazgo para tomar las decisiones convenientes al interés general en las cuestiones públicas. No sólo de las encuestas y de los medios de comunicación debe provenir la opinión del parlamentario; por el contrario, debe reservarse siempre, como institución, la función de decidir de cara a la ciudadanía y por el beneficio del público. De este modo, debe incorporar la "función de relación con la ciudadanía" como una necesidad y un deber prioritarios, contribuyendo al esfuerzo de acercamiento de las instituciones democráticas a las personas.

Ya en esta línea, durante este año HAGAMOS DEMOCRACIA ha realizado dos rondas de Cabildos Abiertos en diez departamentos, abarcando al Centro, Norte, Pacífico, Sur y Atlántico del país, es importante destacar que de noventa y tres Diputados que conforman la nueva Asamblea nacional, setenta de ellos fueron electos por primera vez por circunscripción departamental y era necesario aprovechar la ocasión para fomentar la relación que debe vincular e identificar al electorado y sus representantes.

Con la realización de estos Cabildos hemos logrado:

- Llevar por primera vez al Diputado a su departamento para que responda directamente a las inquietudes de su electorado.
- La participación cívica y ordenada de los ciudadanos que asisten a los cabildos, exponiendo sus problemas dentro de un marco de respeto.
- Alejar el temor de los Diputados a responder directamente a su electorado.
- Muchos de los electores por primera vez conocieron a sus Diputados.
- Reunir a los Diputados de diferentes partidos políticos para escuchar de los electores, la demanda de que trabajen unidos por su departamento.
- Que el electorado perciba la calidad humana de su Diputado.
- Que los Diputados reconozcan en el Plenario de la Asamblea Nacional la importancia de los Cabildos como un mecanismo de identificación de las demandas y necesidades de la población.
- Que se proyecte una imagen de una Asamblea Nacional más abierta y cercana a los electores.
- Y finalmente, a la Organización le ha permitido difundir más su trabajo en las diferentes regiones del país.

Como se ha mencionado anteriormente, la participación ciudadana no se construye por decreto, sino, que requiere de todo un largo proceso de educación en todos los niveles. De ahí que HAGAMOS DEMOCRACIA, siguiendo una línea de pro-participación ciudadana en las decisiones políticas de nuestro país, elaboró un manual que explica de manera breve y sencilla el funcionamiento de los cuatro Poderes del Estado, pero más profundamente contiene la estructura de la Asamblea nacional y el papel de los Diputados, el proceso de formación de ley, cómo nosotros podemos participar en cada etapa del proceso de formación de ley, qué es y cómo se practica el cabildeo y qué es el veto presidencial.

La distribución de este manual se realizó por medio de seminarios impartidos a profesores de Educación Cívica, en coordinación con el Centro de Educación para la Democracia (CED), quienes a su vez han sido multiplicadores del texto en todos los colegios de secundaria del país. También fue distribuido entre los Diputados de la Asamblea Nacional, Organismos No Gubernamentales, embajadas, medios de comunicación, miembros de nuestra organización y demás personas interesadas.

Durante este año realizamos otra publicación, la que fue coordinada con la Asamblea Nacional y que consistió en elaborar el manual "Quién es Quién en la Asamblea Nacional" período 1997-2002. Esta publicación contiene una reseña biográfica de cada Diputado y en la parte introductoria aborda los temas del proceso de formación de ley, organización y funciones de la Asamblea Nacional, deberes y derechos de los Diputados y además cuenta con un anexo que contiene el directorio telefónico y ubicación de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Comisiones y Área Administrativa.

El trabajo consiste en facilitar por los diversos medios posibles el acercamiento de los electores y sus representantes, nuestra visión es apoyar la institucionalización del Poder Legislativo y tenemos como misión fortalecer el ejercicio del control ciudadano sobre los Diputados y la Asamblea nacional, pretendemos que la sociedad civil sea la protagonista de la construcción de la democracia.

El Art. 131 Cn. recoge la vinculación permanente que debe existir entre el Diputado y la sociedad civil al expresar que "Los funcionarios de los cuatro Poderes elegidos directa e indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo", de manera que no es suficiente que la sociedad civil exprese sus necesidades a los Diputados que la representa, sino, que el Diputado debe procurar resolver esas necesidades, además de informar al pueblo sobre el cumplimiento de sus funciones y responder ante él por el desempeño de las mismas.

Un concepto nuevo en nuestro idioma y que nos hemos empeñado en difundir en la sociedad nicaragüense, es el de la "EesponDabilidad", que es la obligación que tienen los funcionarios electos de responder por sus actos ante su electorado, de tal forma que no haya duda de que su gestión ha sido honesta, correcta y apropiada. La "ResponDabilidad" es un elemento clave para fortalecer y sustentar la democracia en Nicaragua y resto de países centroamericanos.

La "ResponDabilidad" se manifiesta mediante:

- El control político que el pueblo ejerce a través del voto, premiando o castigando a los gobernantes de turno.
- El derecho que el pueblo tiene de exigir a los gobernantes transparencia en los estados financieros del gobierno municipal.
- En que los actos criminales y corruptos, que traicionan la confianza del pueblo, sean proscritos por ley y que los malhechores estén completamente sometidos a lo dispuesto por la ley, sin importar su prestigio o influencia.

La falta de "ResponDabilidad" conduce a ineficiencias, corrupción, desilusión y, por último, a un elevado costo, tanto político para los funcionarios públicos, como financiero para el pueblo que ellos deberían servir.

Precisamente, el día 14 de enero de este mismo año, cinco días después de haber tomado posesión la nueva Asamblea Nacional publicamos en un diario de circulación nacional, un suplemento que titulamos "Así piensan nuestros Diputados", el que contenía unas preguntas que les realizamos durante el período de campaña electoral con el fin de dar a conocer a la población la forma de pensar de los nuevos Diputados respecto a la forma en que pensaban mantener contacto con su electorado; si estaban dispuestos a apoyar una reforma constitucional que elimine en la Constitución cualquier asignación porcentual del presupuesto nacional a cualquier actividad específica.

El propósito de esta publicación era proporcionarle a los electores algunas herramientas que les permitieran juzgar y valorar el perfil de las futuras actuaciones de los nuevos Diputados y así contar con elementos para exigirles una correcta función pública en beneficio de todos los nicaragüenses.

Esta es la línea de trabajo que ha seguido HAGAMOS DEMOCRACIA. Desde 1995 se ha esforzado por promover la participación ciudadana en las decisiones políticas del país y poco a poco nos hemos ido ganando el reconocimiento y respeto de la sociedad civil y los Diputados. El trabajo es totalmente apartidista y la labor de apoyo a la Asamblea Nacional ha merecido la confianza de ese Poder del Estado a tal punto que electores y parlamentarios están viendo en nosotros un espacio de coincidencia propicia para construir un canal de comunicación permanente, que permita dar respuestas a las aspiraciones democráticas del pueblo, a mejorar y enriquecer los objetivos de bienestar común, justicia y libertad.

Recuadro 5
IIAL: Una experiencia de asesoría y modernización en la Asamblea Nacional de Nicaragua

Oscar Mazzier

El Instituto de Investigaciones y Asistencia Legislativa (IIAL) surge gracias al apoyo directo de la Unión Europea, con el objetivo de contribuir al proceso de democratización que vive Nicaragua. La singularidad de este proyecto estriba en que la asistencia al Parlamento Nicaragüense se ofrece desde la sociedad civil, puesto que el IIAL es una entidad privada sin fines de lucro y apartidista y que se podría denominar como una entidad pública no estatal.

La justificación de esta modalidad, se encuentra en la misma historia de conflictos que ha vivido Nicaragua, que la han fracturado y polarizado, y de ello no se ha escapado la Asamblea Nacional. Sólo mediante un organismo que se mantuviese al margen de las disputas políticas, era posible contribuir profesionalmente y con efectividad al fortalecimiento de una institución básica para la construcción de la democracia, como lo es el Parlamento.

Se mantienen dos líneas de trabajo; una del Parlamento a la Sociedad Civil y otra de la Sociedad Civil al Parlamento. Tarea difícil en un país sin arraigadas tradiciones democráticas y con mutuas desconfianzas entre los diversos actores sociales.

Se ha escogido esta forma de trabajo, pues la modernización del Parlamento y del Estado, pasa por la vinculación estrecha entre gobernantes y gobernados, entre electores y electos. No se puede pensar en un proceso de modernización aislado, en las cumbres del poder sin tomar en cuenta la necesidad objetiva o a los partidos políticos mismos.

No se puede modernizar las instituciones sin modernizar paralelamente a las personas que controlan, dirigen y gobiernan, así como a la ciudadanía, estableciendo nuevas relaciones y ágiles formas de comunicación y participación ciudadana.

No se puede dejar a la emoción, a la individualidad y a la casualidad el arte de gobernar, hoy más que nunca con los vertiginosos cambios en la tecnología y en las ciencias, con la globalización de la economía y la cultura se hace imprescindible que los gobernantes, dediquen parte de su tiempo a estudiar y a ponerse a tono con los nuevos tiempos.

La modernización comienza por romper esquemas, por liberarse de dogmas, por ventilar ideas y conceptos.

Los países no son islas, comparten problemas comunes y podrían compartir soluciones comunes, respetando los aspectos específicos, o singulares, la idiosincracia de los pueblos.

La asistencia legislativa que realiza el IIAL, se ha caracterizado por un conjunto de actividades que incluyen: investigación, estudios y análisis comparados para fortalecer la labor legislativa de la Asamblea Nacional. Se ha investigado en torno a la seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, encuestas sobre la percepción ciudadana hacia la Asamblea Nacional, en algunas ocasiones los resultados se han entregado privadamente a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y en otras se han hecho públicamente.

Se han hecho estudios comparados sobre el tema del Procurador de los Derechos Humanos y también sobre el tema de la corrupción en Centroamérica.

La capacitación se ha enfocado tanto para actualizar las estructuras internas de la Asamblea Nacional (asesores de comisiones, de bancada, presidentes de comisiones y jefes de bancada).

El trabajo se dirige también a las bancadas políticas, las comisiones permanentes e inclusive a los diputados individualmente apoyándolos en algunas iniciativas de ley.

Se apoyan los liderazgos locales, municipales y de organismos de la sociedad civil que permitan ir creando una cultura cívica y democrática en la población, vinculando al Parlamento con la ciudadanía.

Otro componente es la divulgación de leyes emanadas de la Asamblea Nacional, y la educación cívica. Se ha promovido el conocimiento de temas que por su contenido involucran a la nación; medio ambiente, derechos humanos, ley antidrogas, código militar y las reformas constitucionales de 1995.

Se ha trabajado junto a la Comisión Antidrogas de la Asamblea Nacional, el Ministerio de Gobernación divulgando la ley 167, para impulsar la creación de los comités departamentales de lucha contra drogas.

Se ha trabajado divulgando también la ley del Procurador de los Derechos Humanos y se han hecho consultas en torno a ley del Medio Ambiente, así como consultas previas a las reformas de la Constitución, estos insumos fueron pasados luego a la Asamblea para su consideración.

Se ha planteado la necesidad de crear un fondo editorial para la divulgación de leyes importantes, así como de tareas que merecen ser reconocidas o investigaciones que estén disponibles para la prensa o el público en general. Se deben de regularizar las encuestas como instrumento de medición y control por parte de la ciudadanía.

Se han tenido algunos obstáculos; uno de ellos es la ausencia de una Comisión permanente que le facilite a organismos como el IIAL o Hagamos Democracia, coordinar eficiente y estratégicamente planes de modernización de la Asamblea Nacional o mejor aún planes de largo plazo en el marco de la gobernabilidad del Estado de Nicaragua.

Otro obstáculo es la agenda legislativa, que ha respondido más a coyunturas políticas que a una verdadera agenda de Estado; dado el carácter del IIAL y los patrocinios que recibe, ha habido dificultades para coordinar adecuadamente la agenda institucional con la agenda parlamentaria. Otra dificultad es que de los 93 diputados electos, 90 lo son por primera vez y si bien ello es positivo por un lado, por otro lado el primer año ha sido de familiarización y por lo tanto la experiencia legislativa es limitada. Se ha recomendado fortalecer la Comisión de Modernización con el objetivo de coordinar desde ahí los planes y programas de actualización de la Asamblea, pero también para capacitación y entrenamiento a todos los niveles de responsabilidad.

Se ha recomendado también, mantener un programa permanente de educación y divulgación para dar a conocer la labor que realiza el poder legislativo. El IIAL se ha propuesto cooperar con Universidades y ONGs en programas de capacitación y entrenamiento en áreas de interés; es así como se han suscrito convenios de cooperación con Hagamos Democracia, el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) de Instituto Interamericano de Derechos Humanos y con la Universidad Católica de Valparaíso, mediante su Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL). Próximamente se estará firmando un convenio con la Asociación de Municipalidades de Nicaragua, que asocia a todos los alcaldes de Nicaragua, para desarrollar programas de capacitación que favorezcan la conexión entre la ciudadanía y los poderes locales con la Asamblea Nacional.

Sección Quinta

La modernización en la Asamblea legislativa de Panamá

José Daniel Alvarado

El paso del siglo XIX al XX suscitó la Revolución Industrial y en este siglo se ha dado la Revolución Tecnológica y la Hipercomunicación de la Humanidad, que ha cambiado la forma de actuar de los pueblos y los estados, y en consecuencia las instituciones que los gobiernan.

El órgano legislativo inició un proceso de transformación de sus estructuras durante la presidencia de la honorable legisladora Balbina Herrera Arauz, Presidenta de la Asamblea Legislativa, en el marco del programa de modernización del Estado Panameño, implantado por el Presidente Dr. Ernesto Pérez Valladares al asumir su gestión en 1994. Para ello, se firmó un convenio con el BID para promover este cambio estructural de un órgano que ya es obsoleto para los tiempos modernos.

Dentro del convenio con el BID se contratarán algunos consultores para realizar un diagnóstico de la Asamblea Legislativa, arrojando las siguientes constataciones:

I. INSUFICIENCIAS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EN EL MARCO INSTITUCIONAL

El desarrollo de la agenda legislativa presenta limitaciones de calidad técnica, consistencia y adecuación a las necesidades que se intenta atender. La labor legislativa se ha limitado prácticamente a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Ejecutivo, sin posibilidades de mejorar la calidad de las leyes mediante un debate riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual.

En la Asamblea Legislativa ha predominado la asesoría legal respecto de otras profesiones y especialidades ligadas a la temática de las 21 comisiones permanentes. Además, parece injustificada y costosa la asignación permanente de asesoría a comisiones con distintas cargas de trabajo. No existe un sistema establecido para la contratación flexible y oportuna de asesoría externa específica y para el desarrollo de actividades extraprogramáticas destinadas a la búsqueda y promoción de consensos para el cumplimiento de la agenda legislativa. Por otro lado, el sistema para cumplir con la función de seguimiento y control de la ejecución del presupuesto nacional es inadecuado.

El marco normativo y reglamentario presenta duplicaciones, ambigüedades y carencias que es necesario modificar. Además, no se dispone de normativa respecto a la conducta ética y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, a fin de asegurar la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas.

II. FALTA DE CONOCIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y AUSENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN LEGISLATIVA

La constante modificación de leyes da lugar a múltiples interpretaciones, dentro y fuera de la Asamblea. Ante la comunidad nacional esta circunstancia resta calidad y solvencia al esfuerzo legislativo, socavando una de las bases fundamentales del Estado de Derecho. Aún para las leyes recién promulgadas que tienen más accesible la "historia legislativa", con todo el debate que da fundamento a la redacción definitiva de la ley, se ha hecho inevitable el surgimiento de distintas interpretaciones sobre la legislación vigente.

Por otro lado, resulta muy lenta y engorrosa la obtención de copias de textos legislativos y satisfacer consultas. Si se trata de antecedentes sobre legislación afectada por un proyecto de ley en primer debate, el sistema existente hace crisis y genera postergaciones por insuficiente soporte al trabajo legislativo. No existen sistemas de seguimiento diario del trámite de formación de la ley y los esquemas de archivo, documentación y biblioteca se encuentran dispersos y no prestan las herramientas necesarias para la labor de los legisladores y los asesores técnicos.

III. FALTA DE MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO

Los distintos análisis y diagnósticos llevan a concluir que existe necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo entre los poderes públicos y la sociedad civil, a efectos de llevar a cabo en mejor forma los procesos de concertación nacional sobre las distintas iniciativas legislativas que se encuentran pendientes para la consolidación democrática. Existen debilidades en torno a las instancias de debate con los otros poderes del Estado sobre iniciativas determinadas. Además, se desarrollan muy pocas actividades de discusión técnica de proyectos de ley y se requiere fortalecer la discusión de iniciativas regionales con las comunidades afectadas, para la búsqueda de los consensos necesarios para la viabilidad legislativa.

Por otro lado, no existen sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa, a efectos de mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores. Además, se adolece de sistemas de difusión de las actividades legislativas. Se mantiene un enfoque centrado en transmisiones radiofónicas extensas de las sesiones del Pleno para el tercer debate de leyes importantes, facilidades a noticieros de TV comercial y, desde hace poco, el uso de espacio de canal 11 Cable TV Educativa para sesiones del Pleno. Está pendiente la rehabilitación de la Radio Estatal que opera desde la Presidencia de la República, para reponer esas transmisiones y abrir posibilidades de menor costo a otras emisiones.

IV. INAPROPIADO RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

La AL adolece de sistemas modernos de gestión administrativa y financiera. Se carece también de planes y programas sostenibles de modernización y fortalecimiento institucional, así como para la

capacitación de los funcionarios. Además, existe inestabilidad laboral producto de la falta de un sistema de selección, remoción y ascenso del personal. Por otra parte, se revela un uso parcial de equipos PC aislados, manteniéndose registros manuales en libros y tarjetas para contabilidad, presupuesto, adquisiciones, almacén y expediente de personal.

Las instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado gozan de mayor autonomía financiera y administrativa que el Órgano Legislativo. Ha faltado una definición explícita del grado de autonomía de administración y régimen de fiscalización en la ley de Reglamento Orgánico y Régimen Interno de la Asamblea, que sea consistente con la separación entre órganos del Estado que establece la Constitución.

V. OBSOLESCENCIA DEL EQUIPO Y DEFICIENCIAS DEL ESPACIO FÍSICO

Existe obsolescencia e inseguridad de la plataforma computacional en microcomputadores y comunicaciones por redes informáticas, con una demanda que la plataforma de redes existente ya no satisface. Un número muy reducido de PC necesitan reposición por otros más avanzados, y el factor crítico es más bien la opción de usar software profesional de manejo de bases de datos corporativas para atender las demandas ya detectadas, además de adoptar la arquitectura cliente-servidor y un sistema operativo de arquitectura abierta.

Por otro lado, aunque se hacen ampliaciones al edificio sede de la Asamblea, el mismo no presenta condiciones adecuadas para el funcionamiento eficiente de los legisladores, las comisiones, el trabajo de las fracciones parlamentarias, las audiencias públicas necesarias en el primer debate, y las direcciones que dan soporte legislativo y administrativo. Hay departamentos clave como Biblioteca e Informática que no cuentan con espacio e instalaciones adecuadas para su labor. La carencia de salas para audiencias públicas y espacio de secretaría de algunas comisiones permanentes condiciona sus métodos de trabajo, reduciendo la eficiencia legislativa y de los servicios de apoyo, al mismo tiempo que proyecta una imagen que no es consistente con la importancia de estas actividades.

VI. FOCALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN

Las conclusiones del diagnóstico indican que la Asamblea Legislativa ha limitado prácticamente la mayor parte de su trabajo a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Ejecutivo, con dificultades para mejorar la calidad de las leyes mediante un debate riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual. Estas dificultades inciden negativamente en la credibilidad acerca de la labor legislativa, ya que esta se ve limitada por la fragilidad del soporte técnico, informativo y analítico de los debates.

La operación que se propone prevé realizar la modernización del Órgano Legislativo, a fin de mejorar las deficiencias identificadas en el diagnóstico, focalizando sus actividades en las siguientes áreas: (i) gestión legislativa, capacidad de fiscalización y control, y marco normativo y reglamentario; (ii) sistema de información e informática legislativa; (iii) relaciones y espacios de concertación con los otros poderes del Estado y la sociedad civil; (iv) gestión administrativa y financiera, incluyendo carrera administrativa y planes de capacitación; y (v) equipamiento y espacio físico.

Las metas planteadas para esta operación pudieran parecer ambiciosas. Sin embargo, es importante señalar que las actividades incluidas en la operación están lo suficientemente avanzadas en su preparación. Además, se cuenta con el conocimiento y apoyo de la Asamblea para llevarlas a ejecución, ya que la Asamblea, a través de la Comisión de Modernización, participó desde su inicio en la preparación.

VII. JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

El proceso político de ordenamiento y consolidación institucional que vive el país, implica diseñar políticas que respondan a las necesidades más importantes de la población y adecuar las instituciones públicas a través de marcos regulatorios que, entre otros aspectos, promuevan la actividad del sector privado. La agenda para los próximos años es compleja y requiere procesar proyectos de ley acordes con el amplio programa de reformas económicas y sociales que el Gobierno se ha trazado[1]. A estos efectos, el correcto funcionamiento de la Asamblea Legislativa permitirá asegurar las condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática y catalizar el proceso de reformas.

En la programación de actividades previstas por el Banco en Panamá, se da especial énfasis en apoyar al Gobierno en resolver los problemas que afectan la capacidad de ejecución del sector público, a fin de cumplir con la ejecución de los programas de reforma económica y social del país. La estrategia del Banco es altamente congruente con el Programa de Gobierno y es consistente con las metas operativas de la Octava Reposición de Recursos, que propone la modernización del Estado y la sociedad civil como temas prioritarios.

Para que las acciones de transformación del sector público se desarrollen integralmente, el Banco acordó con el Gobierno estructurar un programa global de modernización del Estado por etapas a través de diferentes operaciones, habiéndose identificado en principio: (i) Modernización de la Gestión Fiscal, cuyo análisis se encuentra realizado; (ii) Fortalecimiento del Órgano Judicial; (iii) Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE); y (iv) Modernización del Órgano Legislativo.

VIII. ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA Y EXPERIENCIAS DEL BANCO

Entre 1991 y 1993, la Asamblea recibió asesoría y recursos para automatización de los sistemas de información a través del Consorcio para el Desarrollo Legislativo, solventado por USAID. La USAID a través de su proyecto, apoyó la creación de los departamentos de informática, archivo y microfilmación. Esto permitió iniciar una cultura informática dentro de la Asamblea, pero debido a los limitados recursos, su alcance incluyó solo el inicio de dichos departamentos, más no su implantación. Este proyecto permitió la adquisición de equipos para establecer las redes computacionales existentes y el desarrollo de aplicaciones de software.

Es el 15 de abril de 1995 que el Pleno de la Asamblea Legislativa emite una resolución donde nombra una Comisión de Modernización del Órgano Legislativo, de carácter permanente hasta 1999, y se inician las negociaciones con el BID y son continuados por el Dr. Carlos Alameda Concluyendo en 1996 con la firma de un convenio durante la reunión de Gobernadores el BID en Buenos Aire, Argentina.

1 Ley Anti-monopolios, Ley de Educación, Ley Marco reforma de servicios públicos, Ley del Ambiente, Ley Régimen de Seguridad Social, etc.

IX. COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Fortalecimiento Legislativo

Este componente permite mejorar los sistemas de asesoría legislativa y de fiscalización de la Asamblea y modernizar su marco normativo y reglamentario.

Con la ejecución de este componente se espera fortalecer y reorganizar el sistema interno de asesoría técnica a fin de mejorar la eficiencia en la actividad de los legisladores y de las comisiones legislativas, la directiva y las fracciones políticas de la Asamblea. Asimismo, se espera fortalecer la capacidad de control y seguimiento de la ejecución del presupuesto nacional, apoyando a la Comisión de Presupuesto.

Se establecerá, además, un fondo especial basado en un reglamento operativo, destinado a fortalecer y dar mayor transparencia al sistema de asesoría externa (Otras condiciones), que permita la flexibilidad financiera para contratar oportunamente consultoría especializada para el análisis de los proyectos de ley que lo requieran, (por ejemplo, en medio ambiente, privatización, concesiones, etc.) la realización de estudios, foros, seminarios, talleres, debates de iniciativas de ley con las comunidades afectadas y otras actividades específicas de asesoría y perfeccionamiento técnico. A fin de establecer dicho fondo, el Banco contribuirá hasta con la suma de US$100.000 para la operación del mismo en los dos primeros años. A partir del tercer año, una vez realizados los trámites presupuestales correspondientes, el financiamiento provendrá de recursos del presupuesto de la A.L.

Por otro lado, se espera apoyar en la elaboración e implantación de un código de ética y honor parlamentario, que fije el marco de conducta y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, garantizando la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas y asegurar la imagen y credibilidad ciudadana en la función legislativa. Adicionalmente, se espera realizar reglamentación interna de la AL para lograr una mayor autonomía administrativa y la institucionalización de los cambios organizacionales que adelantaría el Proyecto.

Las metas previstas para este componente son:

a. *Función legislativa y de fiscalización.* (i) Reordenamiento del esquema de asistencia legislativa, agrupando las 21 Comisiones Permanentes con la creación e implantación de 8 secretarías técnicas divididas por áreas de trabajo, en los términos acordados con el Banco durante la misión de análisis, asignando un secretario técnico para cada una de ellas (Archivos Técnicos); (ii) apoyo a las 8 secretarías técnicas, incluyendo el establecimiento de un sistema de asesoría permanente con un equipo interdisciplinario, especialmente en materia legal y en evaluación del impacto económico de las leyes; (iii) establecimiento de un fondo especial reglamentado; y (iv) apoyo a la Comisión de Presupuesto en la conexión con la red de información sobre ejecución presupuestaria y la realización de actividades de capacitación del personal de dicha comisión.

b. *Mejoramiento del marco normativo y reglamentario.* (i) Elaboración e implantación de un código de ética y Honor Parlamentario, incluyendo el fortalecimiento de las medidas disciplinarias; (iii) realización de un foro sobre ética y honor parlamentario, con la participación de expertos internacionales; y (iv) revisión, modificación e implantación de reformas al Reglamento Interno.

c. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 126 meses de consultoría local, 6 meses de consultoría internacional y la participación de personal permanente de la Asamblea. En la matriz de contenidos y en cuadro de marco lógico, se detallan las actividades específicas con sus costos.

B. Análisis, documentación e información legislativa

Este componente permite contribuir a la seguridad jurídica nacional, facilitando el conocimiento y el análisis de la legislación vigente, el seguimiento del proceso de formación de la ley, el acceso a documentación y la consolidación de un sistema de información e informática legislativa.

Con la ejecución de este componente se espera crear un sistema de conocimiento de la legislación vigente, a través de un trabajo de ordenamiento, depuración legal y publicaciones periódicas que garantice la seguridad jurídica y facilite el análisis de la legislación. Por otro lado, se desarrollaría y consolidaría un sistema de informática para apoyar, fortalecer y hacer más eficiente el trabajo parlamentario, especialmente el seguimiento del trámite legislativo y su documentación según las nuevas facilidades de la red computacional. Asimismo, se espera transformar la biblioteca y archivos, en un centro de información y documentación legislativa, con facilidades de informática y dotación de material bibliográfico que satisfaga consultas internas y del exterior sobre documentación legislativa.

Particularmente, se espera desarrollar el sistema de programación y seguimiento del primer debate, incluyendo la coordinación de agenda de reuniones, citaciones, invitaciones y asistencia a las sesiones o audiencias públicas; el seguimiento de mociones, modificaciones y acuerdos por artículo de cada proyecto de ley; la documentación de referencia y los informes de asesores por temas o artículos de proyectos de ley; las consultas a fuentes externas sobre políticas en temas específicos y legislación comparada; las facilidades para manejo de textos, archivos y comunicaciones que hagan más eficiente el trabajo de Secretaría Técnica y el funcionamiento de todas las comisiones.

Este componente tiene las siguientes metas:

a. *Depuración legal y establecimiento de un sistema que conlleve el conocimiento de la legislación vigente.* (i) Realizar estudios y compilaciones para establecer los textos de la legislación vigente y la jurisprudencia asociada a ellos, creando las bases de datos correspondientes; (ii) diseñar el sistema informático que comprenda software de manejo, clasificación temática y descriptores para referencia cruzada de textos, acceso directo en línea a través de la red de Internet, (permitiendo una mayor transparencia al público y ONGs) y asistencia a usuarios externos, incluyendo el manejo compatible de la documentación de la "historia legislativa" de cada ley; (iii) establecer un sistema periódico de publicación de la legislación, que incluya el diseño de mecanismos que permitan la participación de editoriales e imprentas privadas; y (iv) realizar un foro de expertos en bases de datos e informática jurídica.

b. *Sistemas de información y documentación legislativa.* (i) Diseñar e implantar un sistema de seguimiento del trámite legislativo y su documentación, con énfasis en el primer debate; (ii) establecer un sistema de control de correspondencia, citaciones, orden del día, actas, diario de debates y mociones; (iii) crear y reglamentar un centro de información y documentación legislativa, que integre los servicios de biblioteca, archivo, microfilmación e informática legislativa; (iv) definir

mecanismos de adquisición de materiales bibliográficos e información; y (v) dotar el centro de información y documentación de material bibliográfico.

c. Este componente se ejecutará con la participación de 104 meses de consultores locales, de 8 meses de consultores internacionales, y además con personal permanente de la Asamblea.

C. Mecanismos de diálogo y relaciones con los otros poderes públicos y la sociedad civil

Este componente permite apoyar el establecimiento de sistemas de comunicación percepción de la actividad legislativa dirigida a la ciudadanía, fortalecer las relaciones con los otros poderes del Estado, facilitar espacios de concertación y mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores.

Con la ejecución de este componente se espera promover la difusión de las actividades legislativas, de las audiencias públicas, del debate parlamentario, de los textos de las leyes vigentes y de los derechos de los ciudadanos de participar en los primeros debates parlamentarios. Asimismo, se espera establecer un mecanismo para crear confianza y credibilidad ciudadana en la labor legislativa y sondear la opinión popular sobre algunas iniciativas legislativas.

Por otro lado, se espera realizar actividades para llevar el debate legislativo a las comunidades para la discusión de iniciativas específicas que lo justifiquen, utilizando recursos del fondo rotatorio que se establezca conforme a lo señalado en el componente de fortalecimiento legislativo. Además, se espera fortalecer la imagen corporativa en la opinión pública y consolidar el liderazgo legítimo que le corresponde en el proceso de transformaciones y consolidación democrática, a través del diálogo y búsqueda de consensos con los otros poderes públicos y la ciudadanía.

Las metas de este componente son:

a. *Sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa.* (i) Formular una política de la AL sobre relaciones públicas y difusión de sus actividades, que incluya el mejoramiento de las relaciones con los medios de comunicación y prensa; (ii) realizar una campaña de información y motivación por TV para lograr la participación de la sociedad civil en los primeros debates parlamentarios y en el acceso a información; (iii) realizar de un foro nacional con la prensa; y (iv) diseñar y ejecutar un sistema de encuestas semestrales de opinión y recepción de la actividad legislativa.

b. *Fortalecimiento de las relaciones con otros órganos del Estado y la sociedad civil.* (i) Realizar cuatro encuentros de discusión de temas de interés nacional con los otros poderes públicos, durante la ejecución del Proyecto; y (ii) realizar foros, debates y talleres regionales, de acuerdo con la reglamentación del fondo especial..

c. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 32 meses de consultores locales, de 1 mes de consultoría internacional, además de personal permanente de la Asamblea.

D. Fortalecimiento administrativo

Este componente permite mejorar los sistemas de gestión administrativa y financiera de la AL, apoyar la elaboración e implantación de una ley sobre carrera legislativa y establecer un sistema permanente y sostenible de capacitación.

Con este componente se espera fortalecer y modernizar los sistemas administrativos, de gestión y control de los recursos humanos financieros, físicos y de los servicios de apoyo, utilizando intensivamente las facilidades computacionales y la informática. Asimismo, se espera completar los estudios e instrumentos necesarios para aplicar una ley sobre carrera legislativa para el personal permanente, consistente con las Normas Generales de Carrera Administrativa ya asumidas por el Órgano Ejecutivo.

Por otro lado, se espera establecer un sistema permanente de capacitación, perfeccionamiento y desarrollo profesional para los funcionarios del área administrativa orientado de preferencia al personal de carrera, respecto de las normas y procedimientos vigentes, el uso de las facilidades de computación e informática, las pautas de control interno administrativo y financiero.

Las metas de este componente son:

a. *Gestión administrativa y financiera.* (i) Revisar y reorganizar funcionalmente la administración de la Asamblea Legislativa (Organigrama interno); (ii) revisión y simplificación de los procedimientos administrativos y financieros; (iii) revisión y mejora de los manuales de gestión administrativa, reordenamiento de responsabilidades y actualización de aplicaciones computacionales en el área administrativa y financiera; (iv) implantación de las recomendaciones de reorganización administrativa, con base en las reuniones de seguimiento; (v) creación de la Dirección de Auditoría Interna; (vi) aplicación de medidas de desarrollo organizacional para el fortalecimiento de la Dirección de Relaciones Públicas; y (vii) desarrollo y/o compra de programas de soporte lógico para el área administrativa tales como sistemas de información de planilla, presupuesto y contabilidad.

b. *Elaboración e implantación de una carrera legislativa.* (i) levantamiento de personal; (ii) realización de estudios para la descripción y clasificación de puestos, escalas salariales, reglamentación de censos, remociones y de selección de personal; (iii) elaboración de un proyecto de ley de carrera legislativa, acompañado de un estudio de alternativas financieras viables para su implantación; (iv) realización de un foro para el análisis de la carrera legislativa; (v) definición del nuevo reglamento de personal; (vi) implantación de la carrera legislativa en el marco de las asignaciones presupuestales vigentes para el personal.

c. *Capacitación.* (i) establecimiento de un sistema permanente y sostenible de capacitación en función de las reformas administrativas y de recursos humanos que adelantaría el Proyecto, focalizado hacia el personal de carrera legislativa; y (ii) elaboración y ejecución de actividades de capacitación en cuanto a las facilidades de computación e informática que se instalarían con recursos del Proyecto.

d. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 14 meses de consultoría local, 28 meses de consultoría internacional, incluyendo un coordinador de capacitación durante 12 meses.

E. Equipamiento y rehabilitación física

Este componente permite apoyar la ejecución del proyecto, con la dotación del equipo computacional y técnico, y la rehabilitación del espacio físico indispensable para el funcionamiento de las actividades que se propone adelantar.

Las metas previstas para este componente son:

a. *Dotación de equipamiento computacional.* (i) diseño físico y establecimiento de una nueva plataforma informática; y (ii) dotación del equipo necesario.

b. *Rehabilitación física.* (i) elaboración de diseños y planos; (ii) realización de las obras de rehabilitación física en el Palacio Legislativo (480 mts^2), incluyendo la dotación de equipos eléctricos.

Este componente incluye la adquisición de equipo, mobiliario y programas de computación para cerca de (90) estaciones de trabajo, (3) sistemas de redes y (1) sistema de comunicación. Las superficies a remodelar o rehabilitar, incluidas como parte del Proyecto son en total 480 m^2 para acoger las necesidades urgentes de espacio. Las obras necesarias tienen un costo aproximado de hasta US$340.000 y las mismas serán financiadas en su totalidad con el aporte local.

La rehabilitación del espacio físico requerirá los servicios de un coordinador, funcionario de la Asamblea, durante 12 meses y recursos para la contratación de los servicios de una oficina de arquitectura que realice los estudios y diseñe las soluciones para reasignar, rehabilitar y remodelar los edificios en que funciona la Asamblea, tramite los permisos correspondientes, supervise las obras y efectúe las inspecciones municipales que se requieran.

El costo total del proyecto es de 4.100 millones de dólares, de los cuales 1.300 son aportados por el Gobierno de Panamá.

Se ha contratado al PNUD para el manejo del financiamiento total del proyecto de modernización. Las agencias de financiamiento internacional deben promover en América Latina este tipo de proyectos, dado que las Asambleas son los entes políticos por excelencia, no se pueden tratar inflexiblemente sino que se les promueva en el tiempo, pues solo el compromiso internacional hará que los organismos legislativos busquen una transformación.

Sección Sexta

La modernización del Congreso Nacional de República Dominicana

José Abigail Cruz Infante

En la República Dominicana se ha decidido trabajar con fuerza el tema de la Modernización Parlamentaria, se ha hecho con entusiasmo y se ha hecho a pesar del carácter tradicional de la sociedad dominicana, con los males que da la infuncionalidad, con una Constitución de siglo pasado que marcaba al Congreso como primer poder de la República, con una larga tradición legislativa, ¿cómo se podía pensar lo que se había estado haciendo durante tanto tiempo? No fue sino hasta los ochentas que se empezaron a recibir noticias de Modernización de los Parlamentos, pero esto era entendido como una reformulación arquitectónica o espacial de las sedes de los Parlamentos. Ha sido necesario que toda América Latina gire hacia un proceso de integración y democratización regional, para que el Congreso comenzara a comprender que le correspondía una parte importante en la búsqueda de un modelo de desarrollo que guarde relación con estos dos procesos regionales, que se van dando de manera irreversible. Esta dinámica ha implantado en el discurso político nuevos valores, que no eran asumidos anteriormente, los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, se han incorporado a la cultura de los pueblos.

En este sentido el actual período constitucional, a partir de 1996, el Presidente Leonel Fernández asume su gobierno con un discurso modernizante, aún en contra de la tradición asumida por su propio partido, marcado por un claro autoritarismo partidario, inicia su gestión rompiendo el esquema. La primera tarea que se impone fue insertar a la República Dominicana en la nueva corriente de integración regional, aunque ello le costó no pocas críticas.

Es en este contexto que el Congreso percibe que no está asumiendo un papel adecuado, que su rol tradicional ya no responde a la realidad nacional. El pueblo percibe por otro lado que el Presidente está cambiando el contenido de su discurso, establece prioridades y metas de cara a la modernización. En el Poder Judicial se crea el Consejo Nacional de la Magistratura con el propósito de elegir a los nuevos magistrados, esto cambia el viejo sistema de elección por parte del Senado de la República y establece un concurso público, democrático y de entre 2,000 juristas se eligen los nuevos magistrados, ello es considerado por la opinión pública como un paso adelante en la democratización y modernización de la nación.

En este proceso el Congreso pasa a ser el objeto de la crítica y se le pregunta sobre cuál será su papel en este momento de reordenamiento mundial de la economía, cuando se busca el bienestar, el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Es así que la modernización del Congreso Dominicano no surge del liderato político, sino que ello se le ha impuesto como una exigencia del momento al liderazgo político. No es sino hasta noviembre de 1996 que se firma un convenio con el AID, para elaborar un proyecto de modernización del Congreso de la República Dominicana. La presión que está recibiendo el congreso por parte de la sociedad ha sido muy positiva y ha entusiasmado al Congreso en torno al tema de la modernización.

Si se toma en cuenta el pasado institucional de la República Dominicana y el reto que implica modernizar, se puede considerar que en muy corto plazo se adecuarán esas tareas, dada la enorme importancia que tiene la integración latinoamericana, el Congreso no puede llegar rezagado u obsoleto. Ya los empresarios discuten con sus pares los temas que les imponen el nuevo orden económico; los mismos militares hacen los ajusten que la modernización les impone y ello ha sido una lección para los políticos tradicionales.

Se decidió entonces dar a conocer a la sociedad dominicana los esfuerzos y planes de modernización del Congreso, en un seminario que tuvo como resultado un documento llamado la Carta de la Romana. En ello se interesó el BID y ofreció financiar el proceso de modernización, enfatizando la tarea legislativa de control y de infraestructura.

Recuadro 4
Carta de la Romana

La Carta de la Romana llegó a las siguientes conclusiones y declaró:

- Dar seguimiento a las recomendaciones básicas de los asesores nacionales e internacionales, contenidos en los resúmenes de los informes de medio término del Programa de Modernización del Congreso.

- Lograr que en el corto y en el mediano plazo se concrete el apoyo técnico al Congreso en el área administrativa, y hacer las presiones presupuestarias pertinentes para el año 1998.

- Dar apoyo inmediato a las Comisiones de Finanzas y Presupuesto de ambas Cámaras, a los fines de establecer los mecanismos y vínculos necesarios con la Cámara de Cuentas, a objeto de ejercer el control de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central.

- Elaborar una agenda de trabajo sobre proyectos de leyes, cuyos temas son del mayor interés nacional, con el fin de promover su discusión y aprobación prioritaria, luego de las consideraciones sociales, políticas y económicas que requieran tales proyectos, los cuales pueden ser considerados por temas prioritarios y de interés general, de la siguiente manera:

  Temas Sociales: Salario Mínimo para el Sector Privado; Ley de Seguridad Social; Ley de Pensiones Ley General de Salud; y Código Civil.

  Temas Políticos: Ley Electoral; Integración de la Junta Central Electoral; Ley de Carrera Judicial y del Ministerio Público; Ley de Migración; Ley de la Cámara de Cuentas; Reforma Municipal y División del Distrito Nacional.

  Temas Económicos: Reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto; Ley General de Electricidad, Código Monetario y Financiero; Medio Ambiente y los Recursos Naturales y Aduanas.

- Ensayar mecanismos o programas de discusión de los proyectos de ley, que minimicen los obstáculos reglamentarios o burocráticos que afectan la efectividad en el tratamiento de la formación de la ley.

- Promover inmediatos encuentros entre los Bloques Partidarios y los asesores de la Comisión de Modernización, a fin de definir un grupo de temas o leyes básicos sobre los cuales concentrar los esfuerzos, y proceder a contratar el apoyo técnico necesario a las Comisiones Permanentes a las cuales corresponda actuar.

- Establecer con ayuda de la Oficina del Programa de Modernización, un sistema de intercambio de información entre ambas Cámaras, con el fin de conocer de manera rápida y veraz el estado de los asuntos tratados y aprobados por cada Cámara.

- Conformar una Comisión Bicameral que adelante en el estudio de actualización y unificación de criterios en los Reglamentos Internos de ambas Cámaras.

Con este esfuerzo comienza un proceso de perfeccionamiento de la democracia dominicana y en el cual la Comisión Bicameral ha jugado un papel de optimismo pero también ejecutivo en cuanto a la modernización.

Sección Primera

La modernización del Congreso de Bolivia

Hugo Carvajal Donoso

Con la apertura del proceso democrático boliviano, se viene realizando desde 1982 un proceso de modernización del Parlamento, proceso de adecuación de la normatividad jurídica de cara a la acción política e institucional de Bolivia.

En los diez años transcurridos entre 1982 y 1992, se comenzó a establecer un núcleo político multipartidario y pluralista que abarcaba tanto mayorías como minorías para poder establecer claramente dicho proceso de modernización legislativa. Esta necesidad convertida en idea, tuvo que madurar en democracia y se hizo acompañar de muchos debates e intentos fallidos, fue necesario encarar la modernización primero a través de instrumentos antes que de objetivos o de lógicas más estructuradas en torno al ser de la institución parlamentaria. Este tiempo conoció al menos tres intentos de reformas al reglamento de debates, pues se creía que el objetivo de hacer más eficiente al Parlamento, pasaba por una reforma instrumental; por ejemplo, la reforma del reglamento interno. Sin embargo, fue imposible alcanzar el acuerdo necesario, dado que siempre existió el cálculo de alguna fracción parlamentaria, que se negaba a ser fiscalizada por la oposición, especialmente en torno a las labores que realizaba el Poder Ejecutivo.

Es este cálculo político el que al final impidió que se avanzara en este período hacia la modernización parlamentaria y el acercamiento de criterios, siendo el país y la institución parlamentaria los auténticos perdedores en todo este proceso. No fue sino hasta 1992 que se logró un acuerdo.

Los primeros esfuerzos del Parlamento, durante estos años de la nueva democracia, estuvieron marcados por una urgencia política de gobernabilidad. Partidos políticos y ciudadanía coinciden en sostener al presidencialismo, en tal sentido los Parlamentos debían facilitar la tarea no creando conflictos innecesarios.

La primera etapa del Parlamento es muy discursiva, vela por la democracia de los derechos humanos, el enjuiciamiento a los militares, etc.; se trataba más de un Parlamento marcado por el asambleísmo, más que eficiente en la producción legislativa y la fiscalización. Se desaprovecha la oportunidad que abría el

nuevo espacio y la dinámica mantenida desgasta rápidamente al Parlamento, pues se convierte en el foco de la crítica de la opinión pública, la prensa, etc., en torno a la eficiencia parlamentaria.

La segunda etapa comienza en 1992, marcada por la necesidad de una reforma parlamentaria y una reforma política de la Constitución Política del Estado. La mejor forma de darle continuidad al cambio, después de tantos años de dictadura y enfriamientos, era a través de un consenso, o como se la ha dado en llamar la ley de los dos tercios, que no es sino el acuerdo entre mayorías y minorías para darle viabilidad a los elementos que se querían implementar en todos los campos de la nación. Es así como se llega al Programa Nacional de Gobernabilidad, dado que la modernización del Parlamento no es unilateral ni puede serlo en un país cuyo diagnóstico arrojaba: una débil institucionalidad, poca representatividad y poca legitimidad. Se tenía una democracia pero con jueces venidos de una dictadura, así como procedimientos y fallos característicos de una dictadura y ello no se había cambiado. Cambiar las actitudes en este contexto era lo que resultaba más difícil.

El Programa Nacional de Gobernabilidad caminó sobre cuatro ejes, a saber: lo Electoral, lo Parlamentario, la Justicia y el Estado (proceso descentralizador); fueron abordados simultáneamente y el que tuvo más impacto entre la población fue el proceso municipal, que abarcaba a 311 municipios ya que les resultaba más cercano saber quién sería el alcalde, pues el Parlamento les resultaba ajeno. Es a través de este mecanismo llamado "participación popular" que Bolivia ha profundizado y extendido la democracia.

A pesar de este panorama se persistió en el proceso de modernización legislativa y se creó una Comisión de Modernización Legislativa, que no tenía como objetivo el cambiar el sistema político como totalidad, sino dar avances graduales.

Lo que se tiene no son sistemas electorales ideales o mecanismos parlamentarios ideales; son las especificidades históricas, consensos, transacciones y acuerdos entre grupos de presión, condicionalidades internas o externas lo que va permitiendo el acomodo de lo posible.

Es por ello que la Comisión de Modernización Legislativa se constituyó con la participación de todos los partidos que tenían una representación nacional en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, se da un espectro político amplio, siete de catorce partidos políticos.

Sin embargo, no se piensa hacer de esta comisión un nuevo lugar de lucha política-partidaria, es entonces que se faculta al Vicepresidente de la República para cooptar a los miembros de la Comisión de una terna presentada por cada partido mayoritario o minoritario; esto le permitió al Vicepresidente tener mayor capacidad para elegir a los miembros de la Comisión. En los hechos, la Comisión ha alcanzado un respeto tal que sus directrices que no son de acatamiento obligatorio se acogen plenamente todos sus acuerdos en el Parlamento. Se plantearon tareas urgentes, de mediano y de largo plazo; entre las tareas urgentes ya fue aprobado y se está implementando, el reglamento general de la Cámara de Diputados, se elaboró ya el de la Cámara de Senadores, pero aún no ha sido aprobado, quizás por una arritmia, por una resistencia de un espacio corporativo como es el Senado, a implementar el cambio en el país.

Se ha llevado adelante la modificación del Sistema Electoral, con el propósito de implementar el sistema mixto, parecido al sistema alemán; en donde una parte de los parlamentarios es elegida proporcio-

nalmente, otra por circunscripciones uninominales a través del voto directo y secreto en la elección de una persona; también se implementó la Reforma Constitucional que nace como iniciativa de la Comisión de modernización y lleva adelante la creación de un núcleo técnico administrativo, dentro del cual se creó la Comisión de investigación del Congreso Nacional, un grupo de 23 personas calificadas y elegidas por consenso, que empezaron por facilitarle a la Comisión de Modernización información sistematizada, legislación comparada, se racionalizó la ayuda externa proveniente de AID, SUNY, OEA, así como los créditos del BID para modernización.

Se diseñó y presentó una ley de enmienda de partidos que sólo fue aprobada parcialmente; en el componente del financiamiento de campañas electorales por parte del Estado, que es una erogación fuerte de 10 millones de dólares y con esto se impide el caciquismo o prebendalismo político que tanto daño le ha hecho al proceso de elección de las dirigencias nacionales y locales.

Se ha implementado la elaboración de la ley orgánica del Congreso, aunque todavía no ha sido aprobada; también se está en un proceso de audiencias públicas que pretende incorporar racionalmente la perspectiva del ciudadano sobre el tratamiento de una ley, la elaboración de una ley, (para ello se ha visitado Costa Rica, con el objeto de conocer sus experiencias en este campo).

Esta Comisión ha sobrevivido tres gobiernos, el de Paz Zamora, el de Sánchez de Lozada y ahora el nuevo Gobierno que ratifica, así como el Parlamento y el Vicepresidente, la Comisión de Modernización Legislativa en sus modos de operar. Se han cambiado algunos de los miembros, pero la Comisión tiene un reglamento de trabajo que impide un manejo discrecional del proceso.

La Comisión ha pasado de una etapa política, generando un nuevo tipo de percepción del Parlamento y el parlamentario, ahora corresponde fortalecer la tarea administrativa y técnica, de modo que se pueda dividir con claridad lo que es el personal de confianza política (que puede cambiar) y el área técnica que se va perfeccionando con el tiempo y que es inamovible.

Se ha querido ser realistas en el tratamiento de este proceso de modernización, pues el Parlamento es un lugar fundamental de la clase política y si no mejora su comportamiento en el Parlamento seguirá siendo blanco de críticas y es por ello que el proceso ha sido gradual, serio y quizás un poco lento, pero era necesario que contara con el consentimiento de todos para darle la fortaleza y solidez requeridas.

Sección Segunda

La modernización del Congreso del Ecuador

Osvaldo Riofrío Corral

I. ESTRUCTURA DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

El Congreso de la República de Ecuador es unicameral, conformada por una Cámara de Diputados, ochenta y dos en total; de los cuales doce son diputados nacionales, elegidos cada cuatro años por una votación nacional y setenta son diputados provinciales que representan a las veintiún provincias que tiene el Ecuador y que son elegidos cada dos años, de acuerdo con la proporción de población de cada provincia.

Actualmente la Cámara está estructurada en torno a cuatro partidos políticos, que han obtenido la mayor cantidad de votos en la última elección y por otro grupo de legisladores que responden a grupos minoritarios y otros tantos independientes.

La elección de la Junta Directa y de las Comisiones se realiza cada año. El Congreso ordinario se reúne poco más de dos meses al año y se dedica fundamentalmente a las reformas constitucionales, cuando son necesarias, reformas a la legislación y a la fiscalización del Poder Ejecutivo. Se pueden convocar Congresos Extraordinarios, cuantas veces sea necesario a lo largo del año.

El plenario de las Comisiones es el que trabaja permanentemente, está conformado por treinta y cinco legisladores, provenientes de cada uno de los plenarios de dichas Comisiones (5), en número de siete; siendo elegidos por el Congreso el mismo día que son elegidos los directivos.

Por otro lado, existen quince o veinte comisiones especiales con carácter permanente, que no son parte del plenario, pero son designadas por el Presidente del Congreso y una de ellas es la Comisión de Modernización. Mas una cantidad indeterminada de comisiones ocasionales que se conforman por el pedido de veinte legisladores, que así lo soliciten al Presidente del Congreso.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Las Comisiones que se organizan el día de la elección del Presidente y el Vicepresidente, se conforman de acuerdo con compromisos políticos, pues son esos mismos acuerdos los que permiten la elección de las autoridades. Si no se ha participado en la elección de las autoridades, no se formará parte de las Comisiones y si por el contrario se ha participado, se tendrá un lugar; esto lleva a que las Comisiones no siempre están constituidas sobre la base de la idoneidad, sino sobre la base de los pactos políticos -por lo mismo no existe continuidad en el trabajo de las Comisiones- los presidentes de Comisión cambian cada año y no se concreta entonces un Proyecto Nacional que involucre a todos los poderes del Estado y que por lo tanto tenga en el Congreso, por consenso, una participación importante.

Hay tres formas de presentar proyectos: 1. La iniciativa del legislador; 2. La iniciativa del Ejecutivo; y 3. La iniciativa de la sociedad. Hay en consecuencia una cantidad muy grande de proyectos que no alcanzan a ser tramitados, no hay una selección previa, sino que los proyectos son enviados a las Comisiones de acuerdo con las simpatías hacia el proponente y no necesariamente porque los proyectos son importantes para el país.

Falta agilidad en los trámites legislativos, se invierte mucho en el discurso demagógico y se invierte menos en el tratamiento técnico y jurídico, lo que hace que se gaste mucho tiempo en tratar un proyecto pequeño, en detrimento de otro más importante.

El nombramiento de asesores se hace también para cumplir compromisos o cuotas de poder y ello no favorece una adecuada asesoría. La falta de asistencia a los plenarios y el poco número de legisladores para votar los proyectos (15 a 35) son señalados como aspectos críticos del Parlamento.

La gran atomización de parlamentarios, que responden más a iniciativas personales que a intereses partidarios, grupales o ideológicos le resta importancia a los proyectos presentados.

Por otro lado hay poca comunicación del electorado con el congresista y en ello juega un papel importante los medios de comunicación que informan sobre la base de aquello que venden los medios y no sobre el producto legislativo, de este modo el electorado no tiene realmente una información que le permita juzgar el quehacer de los parlamentarios y decidir sobre las reelecciones de dichos parlamentarios o partidos.

Un problema importante, tiene que ver con la falta de sistematización de la información disponible en la Biblioteca del Congreso, pues no está procesada y ello impide obtener con agilidad información necesaria para el tratamiento de los proyectos de ley.

El 5 de febrero de 1997, el Congreso acató el pedido mayoritario del pueblo: en un movimiento histórico único y sin derramamiento de sangre, acogió la petición de separar del cargo a un Presidente corrupto que llevó al país a niveles muy altos de corrupción, desgobierno y ridiculización del Poder Ejecutivo; ejecutando dicha voluntad, lo destituyó seis meses después de haber asumido la presidencia. Nombró como Presidente Interino al Presidente del Congreso y ello aumentó la credibilidad del Congreso. Se inició de inmediato un proceso de fiscalización a los funcionarios del gobierno recién destituidos y a los mismos congresistas, más de la mitad fue investigada por la Comisión de Control Político y Fiscalización, siendo destituidos el veinte por ciento de los miembros del Congreso, 17 de ellos

fueron hallados responsables de corrupción al amparo del gobierno destituido, procesándoles también penalmente.

El Congreso procedió a consultar a la población sobre el nombramiento interino del Presidente del Congreso, siendo ratificado con el 70 por ciento de los votos en su elección. En esa misma consulta popular el pueblo aprobó una serie de reformas constitucionales, que están en la línea de la modernización del Parlamento, a saber: la despolitización de la Justicia pues hasta hace poco, el Congreso elegía a la Corte Suprema de Justicia cumpliendo con las cuotas de poder y por primera vez el nombramiento lo hace una Comisión muy especializada en donde no intervinieron los partidos políticos ni el mismo Congreso y se hace en forma vitalicia.

Esta nueva situación ha favorecido que se den consensos importantes hasta entre partidos antagónicos, sobre proyectos, designación de autoridades y Comisiones a partir de criterios más técnicos y menos politizados.

Un punto delicado para el Congreso era la aprobación del Presupuesto Nacional, pues ahí también se daban las negociaciones para obtener cuotas no sólo políticas, sino también económicas; mediante la consulta popular se le prohibió a los diputados provinciales tener participación directa en el control y manejo de los fondos del Estado, lográndose que el Congreso supervise que las fuentes de financiamiento del Presupuesto sean reales y no provengan exclusivamente de la creación de más impuestos, pero no hay más participación en la elaboración del Presupuesto Nacional.

III. EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

El Congreso del Ecuador firmó un convenio con el BID, para la modernización del Poder Legislativo, que contempla básicamente la automatización del sistema de información y de los despachos de los legisladores, la simplificación de los trámites y reformas legales que permitan relaciones más fluidas entre los diferentes poderes y las instituciones del Estado. Dicho proyecto está ejecutado por dos Comisiones que trabajan paralelamente, la Comisión Especial de Reforma del Estado, que va más allá de la modernización del Congreso y la otra Comisión que es la que ejecuta el Proyecto del BID, siendo conformada por el Vicepresidente del Congreso y el Jefe del Bloque Mayoritario del Congreso, ambos tienen la responsabilidad operativa del proyecto.

Las propuestas asumidas no son necesariamente propuestas de la Comisión de Modernización, sino más bien algunos elementos que han sido discutidos aunque todavía no han sido aprobados como documento de la Comisión.

IV. LAS PROPUESTAS

¿Qué se busca? Una simplificación de los procedimientos:

- Agilidad de los trámites y la regulación de los debates, de modo que se le pueda dar al Presidente del Congreso la suficiente autoridad para interrumpir al legislador cuando sus intervenciones sean superfluas y no permitan avanzar la aprobación de la ley.

- Designar en las Comisiones Legislativas los parlamentarios a partir de sus especialidades y experiencias, de este modo se podrán estudiar de mejor manera los proyectos. Dar importancia a un equipo de asesores a nivel técnico, de carrera y sin militancia política, que estén a la disposición del legislador y no tenga que recurrir exclusivamente al equipo personal de asesores.

- También se considera la creación de una Comisión Calificadora de proyecto que busque los consensos necesarios para su tramitación o desestimación, de acuerdo con las prioridades establecidas.

- El mejoramiento de las estructuras físicas: la computarización de la biblioteca, la conexión en red con los despachos de los legisladores y los asesores, la utilización de Internet, la automatización del voto (superar el control manual).

- La tarea fiscalizadora convertida en algo serio, más cerca de un debate programático, ideológico y no simplemente en un ajuste de cuentas personal o colectivo o algún miembro del Ejecutivo porque no dio lo acordado. Se trata de fiscalizar para corregir los procedimientos que se están siguiendo y sancionar si es necesario.

- Por otro lado, mejorar la comunicación del legislador con el ciudadano, a través de sesiones públicas no restringidas, de la información directa de la prensa (no solo sus interpretaciones), de la transmisión en vivo y en directo de algún canal de televisión, para que el electorado se entere directamente de las actuaciones de sus legisladores y pueda sancionarle después si no ha sido satisfactoria su actuación.

- Del mismo modo se busca regular la asistencia de los legisladores a los plenarios, quizás a través de la disciplina de los mismos partidos políticos.

V. LOS OBSTÁCULOS

El primero de ellos lo constituyen los mismos partidos políticos, especialmente los Partidos Populistas que no responden a una ideología y que no estarían interesados en una reforma legislativa de este tipo, pues perderían su capacidad para llegar al Congreso y a los diversos organismos de elección.

En segundo lugar, los mismos procesos electorales que deben ser reformados. Luego, el desprestigio de los políticos, dado que ello seguirá siendo así en tanto se sigan dando campañas demagógicas y se le permita llegar al Congreso a legisladores faltos de mérito, pero refrendados por unas ofertas de campaña que no se van a cumplir.

Otro obstáculo importante es la escasa cultura electoral del votante donde vota todo ciudadano, algunos son analfabetos y otros no están preparados, de aquí obtienen los Partidos Populistas sus votos a partir de campañas demagógicas.

Luego, se debe considerar la inexperiencia de los legisladores y, finalmente, los costos de implementación de la modernización del Parlamento.

CONCLUSIONES

Se debe insistir en el papel fundamental del Congreso en el sistema democrático, sin duda en todos los países el Congreso es el nexo válido entre la comunidad y los poderes del Estado, el ciudadano se siente más cercano al legislador que a cualquier otro miembro del Ejecutivo. El fortalecimiento del Congreso depende entonces del grado de credibilidad que alcance con la población, mientras más credibilidad tenga el Congreso más se asentará la democracia representativa. Una mayor transparencia en la generación del liderazgo parlamentario, en la elección de los miembros del Parlamento y de su acción al interior se hacen indispensables para el fortalecimiento del sistema democrático.

Cumplir con la resolución de la reunión de Presidentes de los Congresos Iberoamericanos, en el sentido de crear la Comisión Permanente de Modernización del Parlamento.

Finalmente, la creación de mecanismos de intercambio permanente, a nivel nacional y regional, para perfeccionar el conocimiento de la problemática legislativa de nuestros países, así como la búsqueda común de propuestas y soluciones.

Sección Tercera

La modernización del Congreso del Perú

Guillermo García Alarcón

Las instituciones que han participado en el proceso de modernización del Congreso del Perú son: el Congreso mismo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En la declaración inicial de la misión se estipula, lograr un Congreso moderno y actualizado tecnológicamente, que facilite el consenso legislativo y que los medios de enlace obtengan la información oportuna para difundirla adecuadamente. Los objetivos generales fueron:

- Informatizar los procesos legislativos y administrativos.
- Optimizar los procedimientos organizacionales.
- Definir la nueva estructura orgánica del Congreso.
- Generar un soporte adecuado de asesoría interna y externa.

El proyecto se organizó en tres áreas fundamentales:

- El componente de tecnología e información. Más del 50 % de inversión.
- El componente de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional. Capacitación, desarrollo de normas y procedimientos y lo organizativo, la asesoría.
- El componente administración y presupuesto. Fondo Japonés administrado por el BID, PNUD y el Congreso.

La primera área a desarrollar era el de Biblioteca, dado que allí se concentraba tanta información, era indispensable que el Congresista tuviera disponible la materia prima para producir leyes; dicha información está concentrada en la Biblioteca, los Archivos y en otras instituciones, se pretendía darle al Congresista el máximo apoyo.

Dentro del proceso de Modernización se han creado unos mecanismos para que la prensa obtenga información a través de la página web que se ha creado. De allí se obtiene información de la Agenda Legislativa, de las Actas de los Plenarios, del Diario de Debates, las discusiones de los Proyectos de Ley; así como se puede utilizar el correo electrónico para opinar sobre asuntos de su interés y enviarle a los congresistas sus puntos de vista.

Existen además en el web, los foros de discusión, que permiten a la población opinar sobre leyes en trámite; independientemente de ello existen dos canales de televisión que transmiten las sesiones del Congreso sin censura, lo que ha facilitado la comunicación con los medios de prensa.

Hay en el Congreso un departamento de Participación Ciudadana, que coordina las visitas de los colegios a la sede del Congreso para que se familiaricen con las tareas del mismo. Por otro lado una vez al año se realiza el Congreso Escolar, en el cual los niños sustituyen a los congresistas y ocupan sus puestos en el Congreso, discuten entonces sus planteamientos.

No se trata de un sistema solamente para los congresistas sino para los medios de prensa y para la ciudadanía.

En el área de tecnología e información, se fijaron como objetivos:

- Desarrollar los sistemas de gestión legislativa, el centro de información y los sistemas de gestión administrativa.

- Se definió el equipo necesario, las comunicaciones, las interconexiones entre los cuatro edificios. Actualmente hay mil computadoras conectadas a la red, dicho enlace se ha hecho mediante el uso de una fibra óptica.

Los servicios que se han implantado en el Congreso son:

- El sistema de información de gestión legislativa.
- El correo electrónico.
- Un sistema de soporte para trabajo en grupos (comisiones).
- Procesamiento de imágenes (archivos, video conferencia).
- Acceso a bases de datos internas y externas.
- Internet.
- Acceso a la base de datos intranet (servicios internos de comunicaciones).
- Fax modem.

Los sistemas integrados y en operación son los siguientes:

- Integración y acceso a la biblioteca (40.000 volúmenes registrados).

- El diario de debates (texto y video).

- El acceso al archivo del Congreso. Se enlaza el archivo con el Notebook del Congresista.

- Acceso a todos los manuales de procedimientos del Congreso.

La Biblioteca del Congreso tiene acceso a 70 Bibliotecas externas. Uno de los sistemas más importantes, es el sistema del Vídeo en Demanda. Anteriormente, el Congresista recibía la transcripción de sus participaciones en el Plenario, veinticinco días después de emitidas. Actualmente el Congresista tiene la información, vía intranet, 24 horas después y el documento oficial para la impresión, una semana después, se puede obtener texto y vídeo, se tiene acceso directísimo a la información. Este manejo de la información ha hecho más barato el trámite, pues se ahorra mucho dinero en fotocopias.

Se ha interconectado al Congreso con otras instituciones del Estado y el Congresista, no tiene que movilizarse de su oficina para obtener los datos. Se creó también una base de datos sobre asesores externos y un sistema de asesoría interna. La asesoría interna busca colaborar en el proceso de análisis de la ley, se trata de un núcleo de ocho asesores. En la asesoría externa la base de datos muestra casi 600 personas expertas en diferentes campos. Funciona sobre un reglamento de selección, organización y funciones, a partir de un diagnóstico, que analizó la oferta de proyectos que llega a unos 1.500 proyectos por año, de los cuales algunos están mal distribuidos en número de dos por Comisión, pero algunas comisiones tenían 66 proyectos por año y otras sólo 10.

En el área de recursos humanos y organización se planteó como objetivos:

- Apoyar la reorganización administrativa y funcional del Poder Legislativo y ajustar un programa de desarrollo de los recursos humanos.

- El programa se proponía capacitar y fortalecer no sólo a los administrativos, sino a los asesores, los Congresistas y a la prensa.

Se han impartido 25 cursos, a unas 1100 personas, con un total de 18.000 horas hombre de capacitación. De ellos 75 congresistas han asistido a los cursos. Fueron capacitaciones personalizadas, adecuadas a sus posibilidades y particulares condiciones.

Se hicieron además una serie de documentos de apoyo al Congreso como: el cuadro de asignación de personal, el reglamento de organización y funciones, los manuales de organización, simplificación de procedimientos administrativos, etc.

Se reestructuró la organización del Congreso, mediante un proceso de desarrollo orgánico-funcional, capacitación-inducción, evaluación y selección de personal con lo que se completa el panorama de modernización del Congreso.

Sección Primera

El proceso de modernización del Parlamento Centroamericano

Ramiro de León Carpio

"Yo quisiera que en la Provincia de Costa Rica o de León se formase un Congreso General más espectable que el de Viena, más importante que las dietas donde se combinan los intereses de los funcionarios y no los derechos de los pueblos."

José Cecilio del Valle, 1° de marzo de 1822

Sin conocer los esfuerzos de Simón Bolívar, este digno representante de la generación americanista del siglo XIX, que se enfrenta a los cambios que produce la independencia con un espíritu supranacional inicia una nueva corriente para lograr una reunión de los nuevos países centroamericanos.

A partir de 1821 en Centroamérica ya se habían realizado al menos dieciséis esfuerzos de reintegración política y todos estos fueron acompañados de otros tantos intentos de instalar un Parlamento Regional, común denominador de un insoslayable anhelo democrático y libertario.

El Parlamento Centroamericano es producto de los anhelos de paz y democracia. Comparte el privilegio de ser uno de los dos parlamentos regionales en el mundo, que disfrutan de la legitimidad democrática plena, que les confiere la libre elección directa de sus diputados.

Para algunos, esto constituye el error fundamental, que mantiene al Parlamento Centroamericano en las actuales condiciones.

Al respecto plantea Raymundo Barros: "Estamos convencidos que la integración se debe incorporar al sistema de creencias políticas de los pueblos y debe ser percibida como compatible y armónica con los intereses nacionales, así como necesaria para darle a aquellos intereses una dimensión real.

La misión del Parlamento Regional es la de representar funcionalmente, la expresión de las ideas políticas de los pueblos. Tiene una función esencialmente representativa. A nivel comunitario, el control

político democrático de un espacio económico, social y político integrado es imprescindible para sostener el apoyo público del proceso de integración. Son los pueblos, como auténticos generadores de legitimidad, los que deben estar compenetrados de la integración.

Ello supone que los partidos políticos de cada país de los estados miembros, hayan asumido la convicción programática de las ventajas de la integración regional y hayan decidido convertir esa convicción en un propósito a alcanzar.

La estructura parlamentaria que actúa en torno al eje de los partidos políticos, es fuente de legitimación además de ser fuente de representatividad. Al Parlamento Regional se le derivan las siguientes competencias fundamentales: presupuestaria, de supervisión legislativa y de control político y la de servir de foro permanente de debate político. Para cumplir los objetivos antes mencionados es menester recurrir a procedimientos de cooperación, conciliación, consulta, dictamen conforme y codecisión."

El Parlamento Centroamericano está cumpliendo un intenso papel político, en tanto foro de discusión y proposición; el 2 de setiembre los Presidentes Centroamericanos, suscribieron la declaración de Nicaragua, en la que acordaron "iniciar el proceso de constitución gradual y progresivo de la unión centroamericana". Es en este nuevo marco precisamente en el que el Parlamento Centroamericano ha hecho su propuesta para ampliar sus competencias, con atribuciones legislativas, presupuestarias y de control democrático, es decir, vinculantes, como hasta ahora no tienen.

Estamos seguros que así será, y que la unión centroamericana no hará sino edificarse sobre sólidas bases democráticas. Si un proceso de integración tiene como objetivo políticas comunitarias, la legitimidad democrática del proceso dependerá en gran parte, de la participación central de un foro político con facultades comunitarias. Su papel central como órgano político en representación de los ciudadanos centroamericanos, necesariamente implica mayores competencias.

Las funciones presupuestarias son imprescindibles para proveer apoyo al sistema democrático, la competencia presupuestaria contribuye a garantizar el cumplimiento de los acuerdos comunitarios; y la supervisión parlamentaria y el control democrático hacen más eficaz la ejecución de las políticas de integración, porque exigen más coordinación entre las mismas.

La propuesta entonces de ampliación de competencias que ha hecho el Parlacen, ha tenido en cuenta el acompañamiento desde su inicio de la unión centroamericana. Las relaciones interparlamentarias destacan por su diversificación y por los logros obtenidos, se suscribió el convenio interinstitucional de Parlamentos Regionales que permite accionar a nivel latinoamericano; se estableció acuerdo de cooperación con la Comisión Latinoamericana Interparlamentaria para el Medio Ambiente, que creó el Foro de Parlamentos Regionales para el Desarrollo Sostenible, del que se asumió la copresidencia, así mismo la secretaría de la Comisión Especial de Economías Emergentes de América Latina y el Caribe.

Se participó en la reactivación de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Iberoamérica y se es el único Parlamento Regional con calidad de miembro pleno. A nivel americano, se coauspició la exitosa conferencia parlamentaria de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá y foro parlamentario de las Américas.

Se mantiene además una relación privilegiada con el Parlamento Europeo.

En setiembre se realizó la primera reunión interparlamentaria, cuyo objetivo fue el intercambio de experiencias, sobre el papel de los grupos políticos parlamentarios en los procesos de integración.

El Parlacen considera que la modernización parlamentaria con carácter regional debe ser un mecanismo ideal para el desarrollo de la integración legislativa y ha propuesto a los honorables Congresos y Asambleas Nacionales de los Estados miembros la construcción de una agenda parlamentaria centroamericana, que permita a los ciudadanos y ciudadanas gozar de una efectiva integración. El tema de la modernización parlamentaria, es además un punto importante en la agenda de los parlamentos a nivel hemisférico y mundial.

Esto es lo que el PARLACEN dice y lo que a este nivel se comprende, aunque no es igualmente conocido y comprendido entre los 32 millones de habitantes centroamericanos.

Este es el tema de estos tiempos, no podia serlo hace unos años; no hubiera sido posible hablar de ello en condiciones de dictadura o de guerra. En el caso de Guatemala, se ha avanzado increíblemente; lo que hoy se puede decir, aún a la prensa internacional, era impensable hace algunos años. Y aunque alguna vez se dijeron, se regresaba al país con miedo a morir, a ser víctima de un asesinato político. Hoy afortunadamente eso ha terminado y la violación de los derechos humanos se ha convertido en respeto a los derechos individuales; hay problemas, pero ya no es producto de una política permanente y flagrante la violación de los derechos humanos, como en el pasado, tenemos una situación diferente.

Existe sin embargo el descontento social y una falta de conocimiento y aceptación de que las cosas no se cambian de la noche a la mañana. Es necesario dar respuesta al descontento social o por lo menos dar esperanzas; al pueblo no se le puede engañar diciéndole que las respuestas van a ser inmediatas sino que vea un trabajo permanente y que se están encontrando los caminos.

Se está avanzando, se está cambiando el modelo de desarrollo, pues de no hacerlo se va a perder la autoestima y esto es algo que está perdiendo. "Habremos de construir una democracia de verdad, economías de verdad y sociedades de verdad" (Prats)

Se debe lograr un Estado garantizador de que los servicios lleguen, no como un productor de esos servicios, sino como un vigilante de que las instituciones públicas no estatales cumplan con los servicios (teléfono, electricidad, carreteras, etc.) aún a los lugares más lejanos. Hay obligación en los Parlamentos de que los marcos reguladores regulen o desregulen según las necesidades de cada Estado y que las Asambleas se conviertan realmente en fiscalizadoras. Hoy la función de una Asamblea no es precisamente la de legislar, en algunos casos no debiera legislar tanto, algunas tienen un récord de producción. Tienen además la función de representar genuinamente a la población y que ella lo crea así.

El PARLACEN tiene que producir, demostrar que sí es útil; se le ha señalado como un reducto de personas con asuntos judiciales pendientes, cobijados con la inmunidad que les provee el Parlacen. Eliminar esto no es fácil.

El PARLACEN como foro político nació antes que el Parlamento Europeo, esa quizás ha sido la deficiencia, pues se adelantó a los tiempos. Se debe luchar por una percepción positiva de lo que se hace en estos foros.

Es un reto fortalecer la fragilidad de la democracia, pues se podría retroceder y de esto estamos advertidos, ya mucha sangre y vidas ha cobrado esta búsqueda.

Sección Segunda

El proceso de modernización del Parlamento andino

Rubén Vélez Núñez

Es importante crear espacios de reflexión para que los parlamentarios, como representantes de elección popular y como legisladores que generan leyes en sus respectivos Congresos, tengan oportunidad de dialogar franca y constructivamente de cara al nuevo milenio temas de interés común, especialmente los procesos de modernización legislativa dentro del contexto de la reforma del Estado.

La crisis que afecta hoy las formas de organización del poder político–y de manera particular del Estado– no permite encontrar soluciones duraderas y estables, en la perspectiva de articular un proyecto político concertado que posibilite responder a los procesos de democratización que se han vivido en América Latina durante las dos últimas décadas.

La desorganización estatal, la despolitización de la sociedad civil, la falta de claridad en los objetivos políticos de los gobiernos, el caos administrativo, son algunos de los componentes que inciden negativamente en los procesos de democratización del Estado, y por supuesto, en la credibilidad y confianza que debe tener el ciudadano en la institucionalidad política.

Los impactos políticos y sociales, que han producido en América Latina los procesos de globalización e internacionalización de la economía, no han encontrado respuestas adecuadas en el plano político.

Por el contrario, la debilidad estatal para asumir y responder de manera conveniente a las demandas provenientes de amplios sectores sociales, ha generado el fenómeno de la ingobernabilidad, que en algunos casos, ha propiciado la aparición de formas autoritarias del ejercicio del poder, enmascaradas detrás de la propia normatividad constitucional.

Los procesos de modernización del Estado, se han reducido en la mayoría de los casos, a privatizar ciertas empresas estatales del sector productivo, sin entrar a cambiar y dinamizar las estructuras obsoletas de la organización política existente.

Todo ello, ha llevado a que no exista la debida legitimidad de las funciones estatales y de los organismos de control gubernamental, y que la ciudadanía haya ido perdiendo paulatinamente la confianza en

los gobiernos, en las funciones legislativa y judicial, provocando una verdadera crisis de legitimidad hacia el poder estatal y público.

Agréguese la débil representatividad que han tenido los partidos políticos frente a la sociedad civil, en razón de vacíos y deficiencias que no han podido ser superados: falta de democracia interna, divorcio real entre los líderes y las bases sociales, falta de creatividad respecto a nuevas formas de organización política, confusión ideológica, clientelismo y la deficiente formación política de los líderes.

Esta situación de crisis institucional del Estado, ha sido el mejor caldo de cultivo para que se ensanche cada vez más la brecha entre la ética y la política, y para que aparezcan formas cada vez más inverosímiles de corrupción política y administrativa en casi todas las esferas estatales. Ante este panorama, se ha generado un estado de abulia a la política y una situación de desconfianza e inseguridad económica y social, conduciendo a una especie de "quemimportismo" del ciudadano frente a los problemas de la vida pública y a los destinos de la sociedad.

Al hablar de procesos de modernización legislativa dentro de la Reforma del Estado, resulta muy apropiado considerar el tema de la educación y capacitación democrática de los ciudadanos, para evitar así, posibles contradicciones: "entre *poder y gente*, entre *individuo y sociedad*, entre *interés público e interés privado*, o entre *sociedad civil y política*."

A este respecto, crear una cultura democrática en nuestros pueblos resulta muy importante con los más diversos estilos de solidaridad, que "*supone el trabajo de todos, por todos y para todos*". Hablar de cultura democrática, es hablar de pautas de conducta, de roles de comportamientos que integran el proceso social tendiente a igualar las condiciones de desarrollo de todos los ciudadanos, sin menguar sus libertadas. Si ello es así, podríamos pensar entonces en la factibilidad de la modernización del Estado y por ende de los Parlamentos, ya que un intento de Reforma del Estado sin modernización legislativa, sería incompleto por cuanto se dirigirían exclusivamente a la gestión, y no al sistema democrático, y generaría Estados asimétricos y probablemente más ineficientes que los anteriores.

Como bien lo anotan los Presidentes de los Parlamentos Iberoamericanos, en su última reunión realizada en Chile en el mes de setiembre:

- "Los objetivos de la modernización del Parlamento es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos; sus aspiraciones e interés, para fortalecer y dinamizar al sistema democrático.

- Que el debilitamiento de las funciones del Parlamento, afecta el fortalecimiento del sistema democrático al deteriorar paulatinamente su relación con la ciudadanía.

- El Parlamento ha de fortalecerse en su función de autodirección de la sociedad, constituyéndose como el epicentro del debate y de la integración de las diversas ideas e intereses de todos los grupos sociales y étnicos."

Y proponen dar pasos prácticos en ese sentido, tales como:

- El Parlamento debe asumir su representatividad.

- El fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de los Parlamentos es inseparable, en muchos casos, de la modernización y reforma de los partidos políticos y del régimen electoral.

- El Parlamento debe perfeccionar, en el fondo y la forma, el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras con el objeto de profundizar y extender su control de los actos del Gobierno.

- El Parlamento debe profundizar la transparencia y la publicidad de los debates de sus Comisiones, y en general, de las actividades que en la actualidad tienden a ser reservadas.

- El Parlamento debe tener un papel relevante en su función esencial de legislar.

- El Parlamento debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del ejecutivo.

- El Parlamento debe participar especialmente, de manera crítica y constructiva, en el proceso presupuestario y económico.

- El Parlamento debe revisar los procedimientos de legislación y toma de decisión, para lograr el equilibrio que requiere la sociedad actual entre la profundidad de la generación de consensos y la reducción de los tiempos de respuesta.

- Se deben invertir los recursos y desarrollar las capacidades necesarias para difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de las Instituciones Parlamentarias.

- Se propone la creación del "Comité Permanente de Modernización Parlamentaria".

- Que los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica deben contribuir a perfeccionar la labor desarrollada por los Parlamentos Regionales, en aras de solucionar los problemas de nuestras sociedades."

¿Por qué proponen estos pasos? Porque están conscientes de las deficiencias que hoy aquejan a su institucionalización y organización; que sería ocioso repetir.

Siendo esto una realidad, para el rescate de la credibilidad, la legitimidad, y la representatividad de los Parlamentos, es importante hacer un ejercicio sobre los procesos de modernización parlamentaria que se adelantan en los cinco países de la Comunidad Andina, así:

En Bolivia, en abril de 1993, el Congreso de la República firmó el Convenio de Financiamiento e Implementación para poner en marcha el Proyecto "Centro de Investigación del Congreso Nacional" (CICON), con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la asistencia técnica de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY/OIP).

El CICON es una oficina legislativa que ofrece:

1. Servicios Prelegislativos: para relacionar al Parlamento con la sociedad civil, las instituciones y el mundo académico; e incrementar la participación ciudadana en los procesos legislativos.

2. Servicios de Asesoramiento Legislativo: en el análisis y provisión de información para Proyectos de Ley; análisis de seguimiento de los principales indicadores económicos y sociales; seguimiento de los procesos de participación popular y descentralización administrativa; análisis jurídico de los instrumentos legislativo; investigaciones; y talleres de información.

3. Servicios de información e informática: a través de Sistemas de Consultas de asuntos legales, estadísticas socioeconómicos, censos, entre otros.

4. Servicios de Asesoramiento e Investigación Administrativa dirigido a las dependencias operativas del Congreso Nacional sobre: métodos y técnicas de planificación; gestión directiva; organización y métodos; dirección, organización, control y administración de recursos humanos, materiales y financieros; y asesoría en la aplicación de los sistemas administrativos.

Con el objeto de conducir y supervisar el proceso de modernización y el fortalecimiento institucional del Congreso Nacional; y supervisar el funcionamiento del CICON, se creó la Comisión de Modernización Legislativa (CML) el 25 de octubre de 1995.

Adicionalmente, se estableció en el año 1997, el Programa Nacional de Gobernabilidad, que impulsa el proceso de Modernización del Congreso Nacional, del Sistema Político y la Descentralización, para mejorar la calidad del régimen democrático del Gobierno; reformar y modernizar las instituciones del Estado y el Sistema Político; y fortalecer la democracia representativa, a través de mecanismos de participación ciudadana en el sistema político y de gestión pública. El proceso de Modernización del Congreso Nacional, a ejecutarse en un período tres años (1997-99), busca aproximar el parlamento con la sociedad civil, jerarquizar el rol del Poder Legislativo en el sistema democrático y modernizar la organización y funcionamiento del Congreso Nacional.

En el Perú, se adelanta el "Proyecto de Desarrollo Institucional del Poder Legislativo", producto de un Convenio suscrito entre el Congreso de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en diciembre de 1993; cuyos objetivos son: modernizar la capacidad técnica del Congreso para legislar y aumentar la eficiencia administrativa, a través del diseño e implementación de sistemas modernos de tecnología de la información, de recursos humanos, desarrollo organizacional y de asesoría legislativa.

La tecnología de la información, introduce una nueva cultura institucional sobre el uso de la información, a través de la adquisición de nuevos equipos de informática, la repotenciación de los equipos existentes, el diseño y construcción de la infraestructura del Sistema Integrado de Información (interconexión entre las computadoras) y la puesta en marcha de la red de informática con la más reciente tecnología.

A través del sistema de recursos humanos y desarrollo organizacional, se capacitan los recursos humanos en el uso eficiente de la tecnología de información (en recursos tecnológicos e informática y temas jurídicos) y se apoya el proceso de reorganización y modernización administrativa, funcional y legislativa del Congreso (en la elaboración de normas y criterios de eficiencia y profesionalismo para el desarrollo organizacional y funcionamiento eficaz del poder legislativo).

El sistema de Asesoría Legislativa, busca coadyuvar a una mayor calidad de legislación, facilitar el consenso y apoyar el vínculo entre la legislación y la realidad del país, a través de una oficina de asesoría

que brinde servicios complementarios de información jurídica y económica a los parlamentarios; y facilitando información sobre profesionales de diversas especialidades en el mercado.

En el Ecuador, el Congreso de la República inició un Programa de apoyo a la Modernización del Congreso Nacional, denominado "Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática", a través de un Convenio de Cooperación no reembolsable, entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, del 31 de julio de 1997, el cual todavía no se ha puesto en marcha.

En Colombia y Venezuela, los procesos de modernización todavía son proyectos y se aspira reciban los apoyos internacionales, concretamente del BID, para poder desarrollar dichas iniciativas.

Pese a los esfuerzos realizados por los países de la subregión, que desde luego son alentadores, siguen existiendo ciertas deficiencias, tanto en el funcionamiento institucional como organizativo.

Por lo citado, la modernización parlamentaria va más allá de buenas intenciones, es un imperativo impostergable. Dicha modernización supone un proceso de revalorización e institucionalización de las funciones constitucionales que le han sido otorgadas, como el primer poder de un Estado democrático que hoy en día debe constituirse en un mecanismo de gran utilidad, a la hora de impulsar las reformas del Estado.

Entonces, lo relevante viene a ser el fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos como pivote central de la Reforma del Estado, como bien lo anota o no la Dra. Elizabeth Ungar en su presentación de un estudio sobre Democratización de la Democracia realizado por el colombiano Oscar Mejía: "Este fortalecimiento significa crear las condiciones para que el Congreso pueda ejercer realmente sus funciones legislativas, de representación, de deliberación y de control político. Para ello no basta con mejorar las condiciones organizativas, es decir, con incrementar los recursos disponibles y mejorar la gestión. Se requiere de un esfuerzo de amplios sectores políticos y sociales, privados y gubernamentales, para avanzar en la consolidación de unos nuevos valores y reglas de juego que depuren los comportamientos, las acciones y los mecanismos del quehacer político parlamentario, para incrementar así la credibilidad y la representatividad del Congreso. Pero sobre todo, supone un proceso de revalorización y reinstitucionalización de los partidos políticos, que no pueden dejar de ser los mediadores por excelencia entre el Estado y la sociedad civil en los sistemas democráticos. Es decir, el fortalecimiento parlamentario sólo es posible si va acompañado de una reforma de los partidos políticos y subsidiariamente del sistema electoral."

Frente a esta verdad, el Parlamento Andino, como órgano principal deliberante y común de la Comunidad Andina de Naciones, conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, dando cumplimiento a uno de sus propósitos constitutivos, como es el de coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina, como una pequeña colaboración en el proceso de modernización, ha tomado la iniciativa de crear el Centro Andino para el Desarrollo Legislativo "CADEL", con el propósito de:

> Fortalecer la democracia en la Comunidad Andina, mediante el desarrollo continuo de programas para el mejoramiento del propio Parlamento Andino y de los Congresos de la subregión, y así facilitar la comunicación entre los Congresos de la Comunidad y entre éstos y la sociedad civil, sin olvidar la iniciativa ciudadana.

- Contribuir con la internacionalización y racionalización de los procesos de modernización legislativa.

- Brindar asistencia técnica especializada y permanente, con el apoyo de organismos internacionales, pretendiendo mejorar la calidad de la metodología legislativa y garantizar respuestas rápidas y oportunas a los problemas nacionales.

- Desarrollar programas de capacitación y formación para los Congresistas y el personal administrativo.

- Promover la investigación y publicación de obras con temas de interés común, así como la modernización y sistematización de las bases de información con las que cuentan los Congresos.

- Buscar el intercambio de experiencias entre los Parlamentos y Congresistas de Latinoamérica, entre otros.

Este Centro se desarrolla a partir de la iniciativa de la Oficina Central del Parlamento Andino, al apoyo del Doctor Rubén Perina, Coordinador del Área de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas de la OEA y a la colaboración del Lic.. Ronny Rodríguez, Oficial de Programas del IIDH/CAPEL. Está concebido para fomentar el adecuado funcionamiento y estructura del poder legislativo, que es viable si se acepta una colaboración mutua e interdisciplinaria, entre el Parlamento Andino, como órgano subregional y los Parlamentos Nacionales.

Es bien importante contribuir con la internacionalización y racionalización de los procesos de modernización legislativa, que permitirían a través de un estudio comparativo de las ramas procedimentales adoptadas por cada órgano de los países andinos, preparar un documento marco sobre procesos de modernización legislativa en la subregión. Para ello, debe existir una verdadera voluntad política en el ánimo de recibir mutuamente los beneficios de un proceso; que por cierto, el Parlamento Andino va a ser el beneficiario directo por cuanto al haberse aprobado las elecciones directas de sus representantes, necesita revisar su estructura institucional y organizativa para constituirse en un verdadero Parlamento Subregional, que cumpla los objetivos dentro del Sistema Andino de Integración y de la Comunidad Andina de Naciones.

Se dice que es muy importante enseñar lo que uno aprende; sin embargo es de mayor importancia aprender lo que uno enseña; y, en el Parlamento Andino se está en la fase de aprendizaje.

Sección Tercera

El FOPREL ante el reto de la integración legislativa de Centroamérica

Róger Miranda Gómez

Una de las causas fundamentales que continúa obstaculizando la reconstrucción histórico-sociológica y política de Centroamérica, de acuerdo con la crítica de especialistas y legos por igual, es la falta de agilidad, eficiencia y eficacia que se percibe en los mecanismos de cooperación regional establecidos con este propósito hasta el presente.

Entero, o sólo parcialmente válida esta critica, lo que sí parece tener una aceptación generalizada es que, por esa u otras causas que habría que identificar, dichos mecanismos –en lo general– se han visto impedidos de hacer sentir su impacto directo en la conciencia de nuestros pueblos.

Sin embargo, vista de una manera global, habría que convenir que no basta con hacer desdeñoso recuerdo de las fallidas intentonas de reunificación regional –incluidas aquellas en que se recurrió al uso de las armas– atribuibles a protagonistas cuyos nombres reposan en las páginas de la historia del siglo diecinueve, y buena parte de éste que está por concluir.

Es necesario también, si hemos de actuar con seriedad y espíritu constructivo, hacer inventario de las fallas que son responsabilidad -por acción u omisión- de las generaciones que aún respiramos el mismo aire centroamericano que cada vez contaminamos más. Estas fallas están plasmadas, de un lado, en los diversos instrumentos de derecho internacional que habiendo sido suscritos por los gobiernos, duermen todavía un largo sueño en los anaqueles de las cancillerías, o de los parlamentos. En ambos casos, a la espera que concluya el trámite constitucional que los convierta en leyes positivas dentro de cada parcela del Istmo. Del otro lado se puede constatar, casi a diario, la persistencia en el error de concebir el proceso de integración sólo como un terreno para la lucha desgastante entre sectores representativos de intereses minoritarios, dispuestos a cualquier cosa con tal de lograr mayores ganancias en su respectivo negocio.

Es decir, que si bien no hay que perder de vista el tiempo que se malgastó en épocas pasadas, por culpa de quienes fueron otros actores políticos y sus circunstancias, es el ahora y el aquí lo que debe ocupar la

atención y energía de nuestra generación, para recuperar el tiempo perdido y que no se siga perdiendo más. En otras palabras, ya no debe haber cabida para recriminaciones estériles, ni mucho menos para discusiones bisantinas. Hoy, más que nunca, cuando ya estamos por doblar la esquina de un nuevo milenio llenos de interrogantes sobre nuestro futuro en el marco de una globalización que hace rato nos lleva metidos en el saco parece evidente que en vez de continuar maldiciendo la oscuridad, es de mayor provecho encender ya nuestro propio candil y rectificar el camino con nuestras propias botas.

Colocados en este escenario, cobra entonces pertinencia si preguntáramos: ¿Es esta generación nuestra la que construirá finalmente una Centroamérica que funcione para toda la gente?

¿O tendremos que admitir nuestra incapacidad para atrevernos, y decirle que deben esperar que venga una nueva generación para que se haga cargo de asumir esta responsabilidad tanto tiempo postergada?

Los que estamos sinceramente convencidos de que la unión hace la fuerza, sabemos muy bien que para hacer una Centroamérica funcional, cercana a la gente, hay que emprender verdaderos como necesarios cambios en su institucionalidad. Pero también sabemos que frente a los retos del cambio necesario hay quienes postulan cambiar las cosas para que todo siga igual, y recurren para ello al uso de métodos rígidos, inflexibles, que anteponen la forma a la función y que terminan por producir instituciones hipertrofiadas, inservibles para el logro del fin proclamado.

Pero, afortunadamente, ha avanzado ya a posiciones de liderazgo una nueva generación de centroamericanos con visión de futuro y se ha puesto, resuelta, en pie de lucha integracionista, convencida de que el movimiento se demuestra andando. A esta generación pertenecemos los que creemos que es la función la que debe determinar la forma que han de adoptar las instituciones destinadas a producir el cambio necesario. Se trata de una convicción que cobra fuerza en todo el continente, tal como se desprende de la "Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana", suscrita por los señores Presidentes Legislativos el recién pasado mes de setiembre, en Santiago de Chile.

Efectivamente, en su discurso de inauguración del Seminario y Encuentro que dio origen a dicho documento, el Presidente del Congreso de Chile, Gutemberg Martínez, expresó "...los parlamentos deben convertirse en organizaciones impulsoras del cambio para colocarse nuevamente junto a los partidos políticos, a la vanguardia de la sociedad, tanto en las ideas como en el empleo de las herramientas más adecuadas para impulsarlas. En esa dimensión, organizaciones y estrategias rígidas como las que nos han caracterizado deben quedar atrás. Nuestra estructura tiene que flexibilizarse a partir de las comisiones mismas que, justamente debieran ser establecidas por cada legislatura, según las necesidades de los tiempos, y no fijarse en reglamentos de difícil modificación". Por su parte en el punto cuarto de la citada Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, los presidentes afirman que "La integración del Parlamento con la ciudadanía requiere que ésta tenga conocimiento directo del intercambio de ideas y razones que dan base a las decisiones de sus representantes. Este intercambio se da sustantivamente en las Comisiones, y no en la sesiones plenarias":

Superada la etapa que se caracterizó por el predominio de formas autoritarias de gobierno, en que los parlamentos –con excepción de Costa Rica– eran simples apéndices del dictador de turno, los poderes legislativos de la región, homologados en la legitimidad política que nade del mandato recibido en elecciones libres, han cobrado conciencia de su responsabilidad histórica. En ese sentido hoy se muestran

resueltos, por lo que hemos podido constatar, a demostrar que el Legislativo es, efectivamente, el primer poder en un verdadero Estado de Derecho. Y es, precisamente, como parte de esa misma toma de conciencia a nivel regional, que emerge el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL), el 26 de agosto de 1994.

En aras de la brevedad, omitiré extenderme en cuanto a sus orígenes -ya que esto se puede encontrar, por separado, en dos publicaciones disponibles en la Secretaría Permanente. Me limitaré, entonces a poner énfasis en qué es y qué hace FOPREL.

En primer lugar diremos que, a diferencia del PARLACEN que nace por iniciativa de los gobiernos mediante u tratado que le asigna de manea surrealista nombre e parlamento, pero despojado de capacidad para legislar, el FOPREL nace por iniciativa de los propios presidentes de Congresos y Asambleas Legislativas de los países centroamericanos, mediante un acuerdo que se plasma en el acta constituyente que da origen.

A nuestro modo de ver, tres datos merecen destacarse de este mecanismos ideado por los señores presidentes legislativos.

En primer lugar que consignan, sin ambages, tener como una de sus tareas fundamentales "la homologación de las leyes y la armonización de sus mecanismos de aplicación, para impulsar el desarrollo y consolidación del Estado de Derecho", en toda la región.

En segundo lugar, que para lograr ese objetivo se proponen "acelerar la creación de un mecanismo ágil, eficiente, y moderno de integración legislativa".

Y, en tercer lugar, que en vez de recurrir a montaje de nuevas como costosas burocracias, se han propuesto sustentar este esfuerzo integrador mediante la articulación de la "capacidad legislativa instalada", por así decirlo, en todas y cada una de las parcelas que configuran la centroamericanidad.

¿Y cómo se propone el FOPREL ejecutar en la práctica esta meta de homologación de las leyes a nivel centroamericano?

La respuesta es, mediante las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas que contempla el acta constitutiva y que, conforme el acuerdo de reforma adoptado en la V Reunión de FOPREL en octubre pasado, pone a funcionar nuevamente el principio de agilidad y flexibilidad que sustenta su acta constitutiva.

Dada la importancia del papel que este mecanismo esta llamado a cumplir y lo reciente de esta iniciativa, ejemplo de visión y coraje político, citaré textualmente los considerandos y artículos más relevantes del acuerdo firmado por los señores presidentes:

"Teniendo presente que entre las tareas fundamentales que deberá abordar este Organismo destaca con importancia de primer orden, la homologación de las leyes y la armonización de sus mecanismos de aplicación, pera impulsar el desarrollo y consolidación del Estado de Derecho en la región centroamericana.

"Convencidos de que ante los desafíos planteados por el proceso de globalización en marcha se torna una exigencia, fortalecer la identidad nacional y centroamericana, acelerando la creación de un mecanismo ágil, eficiente y moderno de integración legislativa,

"Teniendo la firme convicción de que es necesario reforzar los mecanismos prácticos y funcionales que impulsen el proceso de integración legislativa del Istmo centroamericano.

"Basados en los principios y normas de nuestros respectivos ordenamientos jurídico-políticos nacionales sobre la materia, las declaraciones y acuerdos tomados en las precedentes reuniones de este Foro".

Artículo 9: "Se establece las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas como mecanismo para promover, en forma práctica, el proceso de integración legislativa, con el fin de armonizar y complementar el ordenamiento jurídico internos de los Estados de los países suscriptores de la presente Acta Constitutiva y los que en el futuro se adhieran".

Artículo 10: "Cada Comisión Interparlamentaria Centroamericana, se integrará con un miembro titular y un suplente, que forme parte de la Comisión Permanente Especial Homóloga, establecida por cada Parlamento Nacional miembro. Sin embargo, de no contar con tal Comisión, queda a discreción del Presiente de cada Poder Legislativo nombrar a sus delegados correspondiente".

Artículo 11: "El proceso homologador de las leyes, se llevará a cabo mediante la elaboración de Acuerdos Marcos, cuya parte normativa específica deberá combinar generalidad y flexibilidad que permita ajustes en casos de situaciones peculiares propias de cada país miembro".

Artículo 12: "Los anteproyectos de Acuerdos Marcos elaborados por las respectivas Comisiones Centroamericanas, serán remitidos a las Juntas Directivas de los Poderes Legislativos de los países miembros para que, si lo consideran conveniente, sea tramitado con apego a su propio procedimiento para la formación de la Ley".

Artículo 13: "Sin perjuicio del apoyo que, como entidad facilitadora puede brindarle la Secretaría Permanente, cada Comisión Interparlamentaria Centroamericana para su funcionamiento gestionará sus fondos de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la presente acta constitutiva".

"Instruir al Secretario Ejecutivo efectuar las diligencias necesarias de coordinación entre los miembros de cada país que integren las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas, así como brindarles el apoyo necesario, para concretar esta iniciativa".

"Las presentes reformas entran en vigencia a partir de la firma de este Acuerdo sin perjuicio de que, según el caso, se anexe o inserte posteriormente su texto al Acta Constitutiva original":

Expuesto lo anterior, resulta oportuno consignar que, según opinión del BID y la CEPAL, el FOPREL como mecanismo de participación parlamentaria en el proceso de integración, es el que está "más acorde con las realidades y necesidades de Centroamérica": Esta apreciación está contenida en el "Diagnóstico de la Institucionalidad Centroamericana", elaborado conjuntamente por ambos organismos internacionales de reconocido prestigio. "Este movimiento hacia la cooperación y armonización legis-

lativa, por medio de la acción de las asambleas nacionales merece ser estudiado con detenimiento en el marco de reflexiones sobre los principios básicos del sistema centroamericano". (Ver páginas 26 y 56 de dicho Diagnóstico).

Evidentemente merece que así sea, ya que la ausencia en el sistema de integración centroamericano de un auténtico componente legislativo, pone de manifiesto no sólo una grave omisión que afecta el equilibrio político de su institucionalidad, sino que compromete a la credibilidad del proyecto histórico mismo de la integración, concebida –nada menos– como expresión regional de la vigencia del Estado de Derecho y su corolario de ser garante de la gobernabilidad democrática. Por otro lado, la apreciación hecha por el citado estudio BID-CEPAL, no deja de ser una especie de incentivo a la imaginación creadora que subyace a la iniciativa de FOPREL, ajena a los afanes de copiar modelos concebidos y diseñados para responder a otras realidades histórico-sociológicas y políticas, deferentes a las de nuestra región. En ese sentido los presidentes legislativos han procedido con apego al pensamiento de Don Simón Rodríguez –maestro de Bolívar– cuando nos dice: "¿Dónde iremos a buscar modelos?. La América española es original. Original han de ser sus instituciones y su gobierno. Y originales los medios de fundar unas y otros. O inventamos o erramos".

Y, a la luz que se desprende de lo que aquí se ha dicho, no dudaría en agregar que, si erramos, suficiente imaginación tenemos para inventar nuevos modelos para responder adecuadamente a las necesidades de nuestra propia realidad.

NOTAS CURRICULARES
DE LOS AUTORES

ALVARADO, JOSÉ Q.P.D. Panameño. Arquitecto. Consultor, Legislador Suplente de la Asamblea Legislativa de Panamá. Coordinador del Programa de Modernización BID – Asamblea Legislativa.

BALOIRA, ENRIQUE Q.P.D. Estadounidense, nacido en Cuba. Politólogo, autor de numerosos trabajos sobre las transiciones políticas en el mundo moderno y de los sistemas políticos de Venezuela, El Salvador y Cuba. Fue Profesor de la Universidad de Miami, USA. Asimismo, fue uno de los principales dirigentes de la Coordinadora Socialdemócrata, entidad política que reune a exiliados cubanos. Es autor de numerosas obras especializadas.

CALDERA, ULISES Nicaragüense. Abogado y filósofo. Es coordinador del Proyecto de Organismos No Gubernamentales de Hagamos Democracia y ha trabajado en el área Civil del bufete de la Universidad Centroamericana (UCA). Ha participado en múltiples cursos relacionados con su área de especialización.

CAMPOS VERDESIA, SYLVIA Costarricense. Abogada, graduada en la Universidad de Costa Rica con estudios de Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. Ha sido Analista de Proyectos del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL / Costa Rica); Asistente del Director en asuntos de administración de justicia y modernización legislativa de Chemonics International Inc; Consultora Internacional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) y de la Oficina de Programas Internacionales de la Universidad Estatal de New York en Guatemala. En la actualidad se desempeña como Asesora Permanente en Asuntos de Modernización Legislativa de la Oficina de Programas Internacionales de la Universidad de Texas en Austin, con sede en Guatemala. Es profesora universitaria y autora de numerosos ensayos especializados.

CORDERO ARIAS, LUIS ALBERTO Costarricense. Abogado. Fue Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y funcionario de la Procuraduría General de la República. Viceministro de la Presidencia (1986-1990); investigador y consultor interna-

cional. Conferencista en diversos foros internacionales especializados en derechos políticos, sistemas electorales y modernización parlamentaria. Actualmente es el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).

CRUZ INFANTE, ABIGAIL

Dominicano. Doctor en Derecho y Master Political Science, de Portland State University, Oregon, Estados Unidos. Ha sido Procurador Fiscal en República Dominicana; Director del Departamento de Becas y Créditos Educativos (UNPHU) y Profesor de Derecho Administrativo, Historia Crítica Dominicana y Teoría y Ciencias Políticas en UNPHU. Senador del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), por la Provincia de Espaillat, donde ocupó la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores, de la Comisión Permanente de Justicia y la Dirección de la Revista del Senado. Diputado por la Provincia de Espaillat, por el Partido Unidad Democrática; Vicepresidente del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es Parlamentario Designado al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), en donde ocupa la Vicepresidencia de la Comisión Jurídica. Autor de obras políticas y numerosos artículos y ensayos especializados.

DE LEON CARPIO, RAMIRO

Guatemalteco. Abogado. Ha sido Procurador General de la República, Diputado al Congreso de la República y Presidente Constitucional de la República de Guatemala. Actualmente es Diputado al Parlamento Centroamericano, donde ocupa la Primera Vicepresidencia.

GARCIA ALARCÓN, GUILLERMO

Peruano. Administrador de Empresas, con estudios de segunda especialidad en Análisis de Sistemas, especialización en Logística, y en Dirección Estratégica Empresarial; en las siguientes Instituciones: Universidad Católica del Perú, en la Escuela Superior de Administración de Negocios- ESAN, la Universidad del Pacífico, y otras instituciones del Perú, de México y Argentina. Ha dictado conferencias y cursos relacionados con las tecnologías de la Información y las comunicaciones en diversas entidades del Perú, Argentina, México y Costa Rica. Actualmente tiene el cargo de Gerente del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Asamblea Nacional de Nicaragua, por encargo de la Fundación para la Investigación de la Universidad del Estado de Nueva York, bajo los auspicios de USAID; ha sido el Coordinador General del Proyecto de Modernización del Congreso del Perú, bajo los auspicios del BID y del PNUD; ha sido gerente administrativo, gerente de informática y Consultor Empresarial en diversas empresas e instituciones. Ex-presidente del Comité de Informática Minera de la Soc. de Minería del Perú;. Ha sido Director y promotor de dos revistas de tecnología en el Perú, y ha sido fundador y organizador de la Asociación Peruana de Computación e Informática

LÓPEZ LÓPEZ, ARIEL

Nicaraguense. Licenciado en Administración de Empresas. Ha sido Director Regional de Ventas en GINSA Centroamericana; Director de Administración de Johnnson y Johnnson de Centroamérirca; Director General de Administración de la Alcaldía de Managua y; Director General del Banco de la Vivienda.

En la Asamblea Nacional ocupó la Segunda Vicepresidencia en la Comisión Especial Anticorrupción; Primer Secretario de la Comisión de Integración Centroamericana y miembro de la Comisión Especial de Turismo y de la Comisión de Defensa y Gobernación.

MADRIGAL NIETO, RODRÍGO Costarricense, Abogado y Periodista. Ha sido Diputado, Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Director del Periódico La Nación y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Actualmente es el Presidente de la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). Consultor internacional y abogado litigante.

MAZZIER, OSCAR Nicaragüense. Periodista. Ha sido miembro del cuerpo diplomático del Gobierno de Nicaragua, Director para América Latina del Ministerio de Relaciones Exteriores y Asesor de la Junta Directiva y Director de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Actualmente es el Director del Instituto de Investigación y Asistencia Legislativa de Nicaragua (IIAL).

MIRANDA GOMEZ, RÓGER Nicaragüense. Abogado. Ha sido asesor del Presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua en Asuntos de Política Internacional; Asesor del Parlamento Europeo en Asuntos para Centroamérica y el Caribe y; Secretario del Consejo de Sociedad Civil para la Paz, con sede en Guatemala. Actualmente es el Secretario Ejecutivo del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) y Director de la Revista Plenario Centroamericano. Autor de varias obras especializadas sobre política internacional y sobre tercer mundo y paz mundial.

MUÑOZ QUESADA, HUGO ALFONSO Costarricense. Obtuvo su doctorado en Derecho Constitucional en la Universidad de París, Francia. Es egresado y catedrático de la Universidad de Costa Rica, donde imparte los cursos de Derecho Constitucional, Parlamentario y Procesal Constitucional, estos últimos en el posgrado de Derecho Público. Ha ocupado importantes cargos como Diputado a la Asamblea Legislativa y Jefe de Fracción de su Partido Liberación Nacional, Procurador General de la República y Ministro de Justicia y Gracia. Ha sido asesor de la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y fundador del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL). Actualmente es Magistrado Suplente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Es autor de numerosas obras y ensayos especializados.

PERINA, RUBEN M. Argentino. Doctor en Relaciones Internacionales de la University of Pennsylvania, Estados Unidos y Master en Ciencia Política de Temple University, Philadelphia, Estados Unidos. Ha sido Asistente del Subsecretario de Asuntos Administrativos de la OEA; Asesor Especial del Secretario General en la Unidad para la Promoción de la Democracia y; Coordinador del Programa OEA/JID de Apoyo al Desminado en Centroamérica. Profesor Adjunto en Georgetown University y The School of Advanced International

Studies (SAIS), The John Hopkins University, Washington D. C. Actualmente se desempeña como Coordinador del Area Fortalecimiento Institucional de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos. Es autor de numerosas obras y ensayos especializados.

PRATS, JOAN Español. Doctor en Derecho. Ha sido profesor de Derecho Público en la Universidad Autónoma de Barcelona. Dentro de su trayectoria pública, se ha destacado como Diputado en el Parlamento de Cataluña y Senador español. Es autor de varios artículos y libros en el campo de la Administración Pública, la Gobernabilidad y el Desarrollo Institucional. Actualmente lidera el Instituto de Gobernabilidad de Barcelona.

QUINTEROS, MANUEL ORLANDO Salvadoreño. Destacada personalidad política salvadoreña. Fue Secretario de Asuntos Electorales del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y miembro de la Junta de Vigilancia Electoral del Tribunal Supremo en la Primera Elección de la Post-Guerra. Diputado por el Departamento de San Salvador por el Partido FMLN. Jefe de la Representación Parlamentaria del FMLN; Primer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa; Secretario de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto; miembro de la Comisión Política y de Legislación y Puntos Constitucionales. Miembro de la Comisión Especial Investigadora de los Delitos Financieros y de la Comisión Administrativa del Congreso. Presidente Pro-Tempore de la Comisión de Modernización Legislativa.

RIOFRIO, OSVALDO Ecuatoriano. Diputado al Congreso Nacional, Integrante de la Comisión de Modernización Legislativa.

RODRIGUEZ CHANG, RONNY Costarricense. Egresado de la Carrera de Derecho de la Universidad Autónoma de Centro América, con estudios en Economía de la Universidad de la Plata, Argentina. Ha sido Asesor Parlamentario en la Asamblea Legislativa de Costa Rica; Subdirector del Center for Democracy en Costa Rica, Institución a cargo del Programa de Modernización de la Asamblea Legislaiva, financiado por AID; fundador del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL); y Oficial de Programas de Modernización Legislativa del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, área programática especializada del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Actualmente se desempeña como Especialista del Programa de Apoyo a las Instituciones y Procesos Legislativos para Centroamérica de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA). Es autor de numerosas obras y ensayos especializados.

TODD, REGINALD Estadounidense. Economista. Ha sido voluntario en el Cuerpo de Paz en El Salvador y Perú; Director de la Cámara de Comercio de Texas; Superintendente Asistente del Distrito Escolar de Colorado; Director de las operaciones del Distrito y de Washington para un representante del Congreso de los Estados Unidos por diez años; Director del programa de asistencia técnica y legislativa

del Centro para la Democracia en Costa Rica; fundador del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y del Centro para el Desarrollo Legislativo (CEDEL) del Congreso de Guatemala. En la actualidad es Director de la Oficina de Programas Internacionales de la Universidad de Texas en Austin, con sede en Guatemala, a cargo del Programa de Modernización del Congreso de la República de Guatemala que se financia con recursos de AID. Es asesor internacional en temas de modernización de instituciones democráticas y autor de numerosos ensayos especializados.

URCUYO FOURNIER, CONSTANTINO Costarricense. Obtuvo su doctorado en Sociología Política en la Universidad de París, Sorbona, Francia. Es licenciado en derecho y catedrático de la Universidad de Costa Rica. Ha sido asesor político del Presidente de la Asamblea Legislativa en materia de desarrollo legislativo, relaciones interparlamentarias y análisis de políticas públicas; consultor del PNUD, el Centro para la Democracia y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL); Investigador de Centro para la Investigación y el Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA); asesor primero y luego integrante de la Comisión de Modernización Legislativa; Diputado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica. En la actualidad es Rector de la Universidad Federada de Costa Rica y Asesor del Presidente de la República. Es autor de numerosas obras especializadas.

VELEZ, RUBÉN Ecuatoriano, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Doctor en Jurisprudencia y abogado de los Tribunales del Ecuador, Profesor universitario, especializado en organismos internacionales y Derecho Penal Intelectual en la Universidad de Buenos Aires (Argentina).Realizó cursos de Administración Técnica de Gestión en el Instituto Getulio Vargas, Rio de Janeiro (Brasil).Obtuvo su Maestría en Derecho Penal y Criminología en la Universidad Libre de Colombia. Ha participado y organizado múltiples seminarios sobre temas de interés común en la subregión. Exlegislador ecuatoriano y Vicepresidente de la Comisión de Reformas Constitucionales, entre otras. Fue Vicepresidente del Parlamento Andino y actual Secretario General de dicha Institución con sede en Santa Fe de Bogotá, Colombia. Ha compilado y publicado varias obras sobre diferentes eventos realizados por los Parlamentos Andinos.