

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 profundo¹. 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 Initiatives, 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 Área 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 Rica³, 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 la 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 séptima 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. Únicamente, 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 ambos 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 intenciones 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 oír 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 permite 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 un 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 colegas 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, etc⁵.
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 Arca 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 correspondientes, 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 abarcan 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 indicó “Pero lo que realmente justificaría una 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 por 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 prevén 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. *Periodos demasiado cortos para 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 Dominicana, 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 legislativo⁸. 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 desempeñan 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 Arca 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 dominicano, 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 Dominicana, 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 oposición¹². 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 Biblioteca, 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 procedimientos, 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 miembros del personal a la existencia y calidad del sistema de información”. 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 Área 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 acceder y veraces en su contenido es uno de los aspectos de mayor preocupación en el nivel de cada poder legislativo y también desde la perspectiva regional. Una muestra evidente de esta deficiencia es la Asamblea Legislativa de Panamá. En este Congreso, “La constante modificación de las leyes da lugar a múltiples interpretaciones, dentro y fuera de la 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 parlamentarios¹⁸. “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 procesos 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 acceder 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 Consultoría, elaborado por la Licenciada Sonia Díaz Inoa, sobre el Arca 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 ley²², 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 un 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 (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 procedimientos, 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 técnica 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 desempeñar 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 sitio 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 coincidencia, 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 concurren 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 sí mismas, provocando un derrumbamiento 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 vigorosas 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.