

SECCIÓN PRIMERA

MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL PARLAMENTO COSTARRICENSE (1991-1997)

Constantino Urcuyo Fournier

INTRODUCCIÓN

Este trabajo persigue evaluar la experiencia de reforma y modernización parlamentaria que ha llevado a cabo la Asamblea Legislativa de Costa Rica desde inicios de la década de los años noventa. Nuestro énfasis estará en el análisis del proceso de modernización iniciado bajo la dirección de una Comisión Especial creada por el Parlamento con la finalidad de dirigir y supervisar el proceso. Previo a la creación de la Comisión, el Consorcio para el Desarrollo Legislativo,¹ en asocio con el personal de la Asamblea Legislativa redactó un Plan Maestro de Desarrollo Legislativo que sirvió como guía del proceso de modernización. Los programas recomendados por este plan, en abril de 1991, incluían siete componentes fundamentales: institucionalización del desarrollo legislativo, desarrollo organizacional y de recursos humanos, mejoramiento de vínculos institucionales, mejoramiento administrativo y gerencial, apoyo en el campo de la información, planta física y equipo operacional.

A. Antecedentes

Los esfuerzos para la promoción del desarrollo legislativo no se inician, sin embargo, en los años noventa. En la década de los setenta la Universidad del Estado de Nueva York (Albany) con fondos de AID suministró ayuda técnica para el desarrollo legislativo. El proyecto tuvo dos componentes: la publicación de un índice legislativo que codificó toda la legislación desde 1948 hasta 1970 y el establecimiento de un Departamento de Servicios Técnicos para ayudar en tareas de investigación y ayuda a los diputados.

En los años ochenta la actividad no fue intensa, salvo la organización de seminarios aislados y visitas al Congreso de Estados Unidos y las asambleas legislativas de Minnesota y Massachusetts. En 1989 la

¹ Florida International University (FIU), University of New York y Center for Democracy.

Asamblea Legislativa desarrolló el proyecto de Capacitación y Reorganización de la Estructura Administrativa de la Asamblea Legislativa con ayuda del INCAE y de FIU.

La constitución de la Comisión de Modernización conllevó la firma de un convenio de cooperación con la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la que proveyó los fondos para la realización del Plan Maestro² en asocio con la Asamblea la que también aportó fondos de contrapartida. Como órgano de acompañamiento técnico figuró el *Center for Democracy* (CFD), ONG norteamericana con experiencia en este tipo de asesoramiento. El programa de asesoramiento externo conducido por el CFD finalizó en marzo de 1996, siendo relevada esta institución por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

B. El Programa

Se pueden resumir los logros de programa³ durante el periodo 92-96 de la siguiente manera:

A. Institucionalización. Elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo Legislativo, Constitución de una Comisión Legislativa Permanente y Multipartidaria encargada de la modernización del Parlamento y elaboración de planes de trabajo anuales.

B. Fortalecimiento de la organización. Fortalecimiento de la biblioteca legislativa, asistencia técnica en la redacción de un nuevo proyecto de reglamento interno de la Asamblea, estudio y recomendaciones sobre el papel de la Asamblea Legislativa en el proceso presupuestario, publicación del Manual de Procedimientos Legislativos y del Protocolo de Procedimientos Legislativos.

C. Capacitación y Oportunidades educacionales. Diagnóstico de las necesidades de capacitación y educación del personal de la Asamblea, conferencias de orientación para los nuevos diputados, 25 seminarios y talleres para el personal de la Asamblea, cuarenta y siete cursos universitarios cortos, Programa de Maestría en Estudios Legislativos, internados legislativos para los estudiantes de las universidades costarricenses, variadas publicaciones sobre técnicas legislativas, control político, ética del servicio público, la Constitución anotada y concordada con las sentencias de la Sala Constitucional.

D. Mejoramiento de los vínculos institucionales. Creación del Programa para el Desarrollo Legislativo vinculando a la Asamblea con expertos de la Universidad de Costa Rica, relaciones con el servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos y la Biblioteca Legislativa, publicación de textos y varias publicaciones en el terreno de la proyección de la imagen institucional de la Asamblea Legislativa.

E. Desarrollo de los Sistemas de Información Legislativos. Instalación de un Sistema de Información Legislativo de 110 módulos con software Banyan-Vines. Este sistema incluye las oficinas de los 57 diputados y cuenta con 325 computadoras personales. Los bancos de datos y servicios en línea incluyen el calendario legislativo diario, las actas del Plenario y de las Comisiones, correo electrónico legislativo,

2 The Consortium for Legislative Development. *MASTER PLAN FOR THE DEVELOPMENT AND MODERNIZATION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF COSTA RICA*. Submitted to the Commission to Modernize the Legislative Assembly. April 15, 1991. AID otorgó fondos por \$1.994.895 de 1992 a 1995, año este último en que el programa se extendió por un año adicional con un costo adicional de \$766.599.

3 Véase a este respecto: Project Assistance Completion Report. USAID Grant Agreement#515-024-g-00-2133-00.

leyes actuales, análisis de proyectos, datos del Registro Público, información del Ministerio de Hacienda, estadística socioeconómica, Internet y servicios de la Biblioteca Legislativa. Deben incluirse también la compra de un sistema de imágenes y el vínculo con la base de datos de la Procuraduría sobre legislación al día, cursos y capacitación en computación, publicaciones para ayuda al usuario legislativo de estos sistemas.

F. *Coordinación de donantes para el programa de modernización.* Asistencia técnica sueca, británica y del BID en los campos de informatización y archivos legislativos.

En el período 96-97, el Programa se concentró en la preparación de anteproyectos de ley (34), estudio de antecedentes, publicaciones y en la evaluación de la Maestría en Asuntos Parlamentarios. Durante este período el Programa funcionó en el marco del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.⁴

C. Visión

Estos logros serán examinados con mayor detalle en el cuerpo de este artículo, sin embargo, ellos no hubiesen sido posibles sin la existencia de ciertas decisiones y actitudes políticas. Tampoco se hubiesen logrado estos sin una visión conceptual clara de los problemas del desarrollo legislativo, los que tienen una naturaleza eminentemente política y no exclusivamente técnica. En este sentido las decisiones políticas que se tomaron por parte del liderazgo legislativo desde el inicio del proceso fueron guiadas por esta visión, pues los procesos de modernización fueron separados de los procesos de cambio directamente políticos. Así, todo lo referente a los cambios en los sistemas electorales ha sido manejado por otra comisión (Reformas Electorales), los relativos a cambios en las reglas del proceso político interno por la Comisión de Reformas al Reglamento, los de Planta Física por una Comisión separada que desapareció con la legislatura 90-94 y los cambios administrativos por el Directorio de la Asamblea Legislativa en asociación con la Secretaría del Parlamento. El desarrollo del Sistema de Administración Legislativa (SAL) estuvo presente desde el inicio, pero ha sido el más difícil de desarrollar, no es sino hasta hoy, con fondos del BID, que comienza a ser implementado.

Luego explicaremos porque creemos acertado el anterior manejo, pero por ahora baste decir que esto permitió que las labores de la Comisión de Modernización no se tiñeran excesivamente de política partidaria y así se pudieron lograr las metas que hemos resumido de manera esquemática anteriormente. El equilibrio entre los partidos al interior de la Comisión de Modernización y en todas las actividades, fue la regla, lo que se proyectó en todas las actividades. La regla del consenso imperó en todas las actividades de la comisión, lo mismo que la constitución de un comité ejecutivo equilibrado desde el punto de vista partidario.

D. Institucionalización y desarrollo organizacional

Estas distinciones que se dieron en la práctica obedecen a lo que un académico ha señalado como diferencias entre los procesos de institucionalización y organización de los parlamentos,⁵ definiéndolos así:

4 Asamblea Legislativa. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Informe Final. Programa para el Desarrollo Legislativo. San José. Mayo 7 de 1996 a Febrero 7 de 1997

5 Prats, Joan. *Por unos Parlamentos al Servicio de la Democracia, la Eficiencia Económica y la Equidad Social.* Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo, 1995. P.7

1. *Institución*

Sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego (formales e informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general.

La combinación de estas variables hace que: "... Las organizaciones parlamentarias varíen de acuerdo a su grado y amplitud de institucionalización. Aquellas que están débilmente institucionalizadas exhiben una ausencia de complejidad organizacional, vínculos tenues con los dirigentes o con la base partidaria, y desarrollo desigual de las normas institucionales, así como un liderazgo incierto .."⁶

2. *Organización*

Conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los legislativos.

Luego señala Prats: "El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades y exigen estrategias diferentes."

Invertir en la mejora de la racionalidad instrumental de la organización sin preocuparse por la mejora de la representatividad de los parlamentos, "subordinados a un ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica, ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales ... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional."⁷

La experiencia costarricense en modernización y desarrollo legislativo puede explicarse con estos conceptos. La Comisión de Modernización renunció a diseñar lo institucional (Comisiones separadas de Reformas Electorales y de Reglamento), *pero se involucró intensamente en una transformación organizativa con consecuencias institucionales.*

3. *Tradición democrática*

Es de apuntar también que este es un proceso de modernización que parte de una experiencia institucional importante como es una tradición democrática que se inicia en 1889, pero que se consolida a partir de los años cincuenta de este siglo. Costa Rica ha vivido, desde 1948, 11 elecciones pacíficas y genuinas. El pluralismo ha sido la nota dominante con un sistema de partidos que funciona, una cultura política acostumbrada a la construcción de consensos, un sentido de dirección de la sociedad. Actualmente hay que admitir una moderada crisis de legitimidad, pero no hay cuestionamiento extrasistémico en contra del régimen político.

6 Copcland, Gary et Patterson, Samuel. "Parliaments in the Twenty-first Century". Copcland and Patterson. *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor. The University of Michigan Press. 1994.

7 Prats, Joan. *Op. Cit.* p. 9.

El Parlamento costarricense ha sido caracterizado, en el momento de iniciar sus esfuerzos de modernización como "...el mejor establecido de la región. Su habilidad para trabajar con independencia del Poder Ejecutivo ha sido bien demostrada."⁸ La opción por la vía organizativa, demuestra claramente la conciencia de sus elites políticas sobre la importancia de lo organizativo como apoyo del desarrollo institucional.

Al tomarse esta vía se impidió la partidización del proceso, pero también se crearon otros problemas. Es claro que todo este desarrollo organizativo sin el correspondiente desarrollo institucional, podría llevar a fracasos. Sin embargo, el desarrollo institucional alcanzado, sobre el que parte el nuevo desarrollo organizativo, es una base fuerte, aunque no suficiente. Es claro que el Parlamento costarricense necesita de nuevos procesos de institucionalización en áreas como los sistemas electorales (representatividad), autonomía frente a la figura del Presidente, democratización de los procesos de selección de los candidatos a diputados, mayores y mejores mecanismos de rendición de cuentas frente a los electores, carrera parlamentaria (posibilidad de reelección de los diputados) y cambios en las reglas de sus procedimientos internos; pero también es cierto que el actual sistema institucional ha funcionado y continua funcionando sin la presencia de graves crisis políticas. Esto no implica la prédica del inmovilismo, pero sí la constatación de un hecho que permite iniciar el avance en el proceso del desarrollo legislativo.

E. Resumen

Este trabajo se centrará en la dimensión de los cambios organizativos y sus consecuencias institucionales, originados en la acción de la Comisión de Modernización. Haremos referencias breves a los cambios aprobados recientemente por la Comisión de Reformas Electorales, particularmente importantes desde la óptica del financiamiento de los partidos, sin embargo, en una primera etapa el énfasis de la exposición estará centrado en la descripción y explicación de los cambios logrados en cinco grandes áreas:

- institucionalización,
- cambios organizativos,
- capacitación y educación,
- mejoramiento de los vínculos institucionales,
- desarrollo de los sistemas de información y cooperación internacional.

En un segundo momento nos abocaremos a la formulación de recomendaciones, tratando de extraer las lecciones de un proceso que lleva ya más de media década. Estas recomendaciones buscan la mejora del proceso costarricense de desarrollo legislativo, pero también se encaminan a extraer algunas enseñanzas de carácter más general que podrían ser aplicadas a otros países con características similares.

I. La modernización y el desarrollo legislativo

El bajo prestigio que tiene la institución parlamentaria, así como las frecuentes críticas de la prensa y de los sectores empresariales y sindicales parecieran ser suficientes razones para emprender la

8 Partnership for Democracy and Development in Central America. *Legislative Development*. Setember, 1991. p. 9.

transformación del Parlamento. En efecto, las encuestas de opinión⁹ han venido señalando reiteradamente el bajo aprecio que tiene la ciudadanía por la institución parlamentaria, la prensa apunta los excesos de los diputados en el uso de recursos públicos y del tiempo parlamentario, los empresarios se quejan de la baja producción legislativa y los sindicalistas de la falta de representatividad de la Asamblea Legislativa.

**Confianza en las Instituciones Públicas
(Costa Rica)**

	Administración Pública	Asamblea Legislativa	Poder Judicial	Gobierno	Partidos
CONFIANZA	23	20	37	18	15
DESCONFIANZA	67	71	54	73	75
N. R.	10	9	9	9	10
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Imagen de Centroamérica. Percepción de la situación y expectativas de sus habitantes*. Encuesta Barómetro Centroamericano. 1997. p.55.

Estas críticas no son nuevas, ni tampoco se reducen al ámbito costarricense. Históricamente el Parlamento siempre ha sido criticado en el país y en el mundo. Se trata de la más abierta de las instituciones políticas. Sus sesiones son públicas y la coexistencia de intereses diversos y contradictorios en un mismo espacio social, necesariamente genera un alto grado de conflictividad, que no sólo hace resaltar la contradicción con la finalidad de producir el interés general, vía la ley, sino que atrae inmediatamente la atención exagerada de los medios de comunicación por el componente de espectáculo que la confrontación cotidiana de intereses conlleva.¹⁰

Razones profundas

Desde el seno del Parlamento, esta precaria situación de su imagen pública sería motivo suficiente para justificar un proceso de transformación, sin embargo, existen razones más profundas que es necesario examinar. En efecto, como lo ha señalado Prats¹¹ sin parlamentos eficientes no pueden existir mercados eficientes, ni las instituciones reguladoras de esos mercados. La reforma se justifica también por razones de equidad social.

“Sin buenas leyes no hay seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica: - a) no puede haber mercados eficientes; b) los ciudadanos que se benefician de los servicios sociales no lo hacen en ejercicio de sus derechos sociales, sino como consecuencia de la presión o del favor.”¹²

9 La última encuesta de Borge y Asociados divulgada por Canal 4 y el periódico Al Día reveló que el 62% de los ciudadanos piensa mal de la Asamblea Legislativa, 69% de la Presidencia de la República y 41% del Poder Judicial. 48% opina mal del principal partido de oposición y 60% del partido oficial. Rumbo N° 654 del 14 al 21 de julio de 1997.

10 Sobre la relación con la prensa véase: Urcuyo, Constantino. Asamblea Legislativa. “Medios y Opinión Pública”. Revista Parlamentaria N° 1. Vol. 4. Abril, 1996.

11 Prats, Joan. *Op. Cit.* p. 2.

12 *Ibid.* p. 24. “Si no existe un eficaz desarrollo legislativo de las materias constitucionalmente reservadas a la ley, si el ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones, si las leyes producidas no integran un ordenamiento jurídico coherente..., los agentes económicos tendrán que soportar dosis innecesarias de incertidumbre, el intercambio tenderá a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado, el ahorro y la inversión se desincentivarán, se escaparán los beneficios potenciales derivados del desarrollo tecnológico... En definitiva los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán

Este último aspecto es particularmente importante en cuanto a la gerencia del gasto social para evitar la arbitrariedad, el clientelismo y la exclusión de los más pobres de los beneficios del Estado Social de Derecho.

Existe una razón adicional para emprender esta tarea: “La tarea de fortalecer y prestigiar los legislativos nos parece ineludible por una última razón: sin un Parlamento representativo, verdadera expresión de la sociedad civil, la formación de la opinión pública queda desproporcionadamente condicionada por los medios de comunicación de masas. Estos son un elemento clave del proceso democrático; pero no son en sí mismos democráticos y, cuando falla la función representativa, orientadora y legitimadora de los parlamentos, los medios de comunicación resultan por sí mismos incapaces de orientar y fundar suficientemente la acción colectiva.”¹³

Razones inmediatas

El programa de modernización de la Asamblea Legislativa se justifica en la introducción de su Plan Maestro de Modernización con los siguientes argumentos:

“Para jugar un papel constructivo en las sociedades contemporáneas, los poderes legislativos en los sistemas presidencialistas deben estar adecuadamente informados y tener capacidad institucional para enfrentar, conjuntamente con el Ejecutivo, los problemas complejos que enfrentan sus sociedades. Un Poder Legislativo debidamente informado es más capaz de participar constructivamente en la evaluación de propuestas de políticas públicas. Este Poder Legislativo bien informado también tiene los elementos necesarios para construir acuerdos y evitar confrontaciones fatales e *impasses* con el Poder Ejecutivo.”¹⁴

En este sentido el Plan Maestro pretendía llenar un vacío importante: *la asimetría en recursos de información y asesoría en favor del Ejecutivo*. Esta es una de las facetas más importantes del desarrollo legislativo, dirigido a fortalecer la legitimidad de los Parlamentos en el marco de la división de poderes. No pueden existir frenos y contra pesos si esta asimetría perdura.

“Un Poder Legislativo sin el equipo necesario para manejar lo complejo de las decisiones y escogencias de las variadas opciones de políticas públicas, está condenado a jugar uno de dos papeles: ratificar propuestas y decisiones iniciadas por el Ejecutivo sin un debate informado, o estancarse en un debate prolongado y en estrategias obstruccionistas que agravan los problemas.”¹⁵

La desigualdad en los recursos disponibles hace que inmediatamente se recurra al “filibusterismo” parlamentario o a la manipulación de los reglamentos, para hacer valer posiciones políticas, pues si el Legislativo: “ratifica, sin cuestionar, las iniciativas del Ejecutivo, se condena a ser, un mero ratificador de decisiones y pierde su legitimidad ...”¹⁶

a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y la competitividad.” *Ibid.* p. 4-5.

13 *Ibid.* p. 7.

14 The Consortium for Legislative Development. *Op. Cit.*, p. 3.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

“Si se involucra en estrategias obstruccionistas sin contribuir de manera constructiva a la solución de los problemas, enfrenta los riesgos de la disolución o de la suspensión (...) o zambulle al país en una crisis de ingobernabilidad (...). La manera en que los poderes legislativos se organizan tiene un impacto directo en su habilidad para ejecutar diversas funciones.”¹⁷

Si bien la división de poderes es una de los requisitos de un régimen democrático, lo cierto es que ésta no excluye la colaboración entre ellos para lograr el adecuado funcionamiento del Estado. Una cosa es el equilibrio y el necesario control político que debe ejercer el Parlamento y otra la inestabilidad que genera entramamiento, fruto de la ausencia de mecanismos de diálogo entre poderes.

El enfoque sistemático para suministrar los recursos necesarios al Poder Legislativo con la finalidad de definir o refinar su organización se conoce como Estrategia de Desarrollo Legislativo, y se define como la habilidad de la institución legislativa, actuando por medio de su liderazgo, para estudiar, evaluar e identificar sus necesidades de recursos e información. Es también la capacidad de formular planes y programas para adquirir los recursos que necesita y evaluar continuamente esas necesidades, a la vez que desarrolla esos recursos para lograr acuerdos políticos con el Ejecutivo.

El esfuerzo de modernización se emprendió con la clara conciencia que se buscaban dos grandes objetivos:

- a. desarrollo legislativo, que comprende variados componentes y
- b. la modernización en el sentido de la adquisición de equipo moderno, sistemas de información y la construcción de nueva planta física.

Las modificaciones institucionales con contenido político partidista quedaron fuera del panorama de los trabajos desde un inicio.

“Los componentes del programa están diseñados para desarrollar un compromiso de la Asamblea Legislativa para introducir los esfuerzos por el fortalecimiento institucional como un elemento integral y permanente de su agenda institucional. Hay que reconocer que llevar a la Asamblea a realizar cambios estructurales está fuera de los objetivos del proyecto, éste busca exponer a los legisladores y al personal a las técnicas y estructuras que puedan ser adaptadas a la experiencia legislativa costarricense. *El liderazgo institucional y político de la Asamblea, debe, sin embargo, ser totalmente responsable para formular y ejecutar los planes de cambios estructurales.* Esta es la barrera que separa el facilitar las actividades de fortalecer la legislatura y el involucramiento en la política de las facciones internas, el cual debe de ser evitado (...)”¹⁸

A. La Institucionalización

1. Comisión de Modernización

El foco del proceso de institucionalización se concentró en la creación de una comisión permanente para la promoción del proceso de transformación de la Asamblea Legislativa con una perspectiva de largo

17 *Ibid.*

18 Center for Democracy. *Costa Rican Legislative - Strengthening Project. Revised Technical Proposal.* Washington, 1992. p.2.

plazo, un esfuerzo sostenible para asegurar la continuidad de las acciones en un cuerpo legislativo cuyo liderazgo cambia todos los años.

Esta Comisión se organizó¹⁹ con un criterio multipartidista desde sus inicios, la idea no fue excluir a la política por la técnica, sino tenerla siempre presente como fuerza de apoyo al proceso. En los últimos tres años el Vicepresidente de la Asamblea Legislativa ocupó la presidencia de la Comisión lo que dio una autoridad especial a los resultados del trabajo de la Comisión. En el primer año la presidencia fue ocupada por el mismo Presidente de la Asamblea lo que aumentó el peso relativo de esta actividad en el funcionamiento de la misma.

El gran problema para la institucionalización adecuada de los trabajos de la Comisión ha residido en el cambio de presidente cada año, lo que origina un período de adaptación en el que se pierde tiempo valioso explicando los detalles y características principales del proceso de transformación. Dichosamente esto se ha contrarrestado un poco por el hecho que varios diputados han permanecido varios períodos en la Comisión, lo que ha otorgado cierta continuidad a sus trabajos.

La creación de una visión única y de largo plazo del proyecto de modernización, originada en el Plan Maestro de Desarrollo Legislativo ha sido un factor cohesionante pues el compartir esta filosofía ha impedido que se presenten diferencias irreductibles entre los representantes partidarios.

La posterior introducción de un Comité Ejecutivo, encargado de dirigir las operaciones cotidianas del proyecto, fue también una decisión acertada, pues este comité se equilibró con adecuada representación de las fuerzas políticas parlamentarias, pero funcionó siempre solicitando el acuerdo de la Comisión de Modernización, donde se trabajó la mayoría del tiempo, acudiendo a la búsqueda del consenso.

2. *Otros ejes de institucionalización*

A lo largo de estos años también se han dado esfuerzos por fortalecer la credibilidad representativa, discutiendo mejoras al mecanismo electoral y al sistema de partidos. Igualmente la Sala Constitucional ha fijado límites a la actividad legislativa por medio de su doctrina de la necesaria conexidad que deben tener las reformas, originadas en el derecho de enmienda que tienen los diputados, con el proyecto original que modifican.

Los productos del programa de fortalecimiento organizativo también han contribuido al fortalecimiento institucional del Parlamento, tal es el caso de los esfuerzos para profundizar en materia de técnica legislativa, los manuales de Procedimientos Legislativos, y el desarrollo de *expertise* en gestión administrativa como consecuencia del programa de Maestría en Asuntos Legislativos, como se verá más adelante.

Una de las innovaciones más importantes de los últimos años, dirigidas al aligeramiento del trámite de proyectos ha sido la adopción del mecanismo de las Comisiones con Potestad Legislativa Plena,²⁰ integradas por 19 diputados y capaces de legislar directamente sin que el asunto sea votado por el Plenario de la Asamblea.

19 Creada por el Plenario Legislativo en abril de 1991 e integrada por diputados, funcionarios legislativos permanentes y asesores de confianza de los diputados.

20 Muñoz, Hugo A. *Las Comisiones Legislativas Plenas*. Asamblea Legislativa: CICAQ/Centro para la Democracia, 1994.

Estas comisiones se integran proporcionalmente, con diputados de los partidos representados en el Parlamento. Se excluyen de su conocimiento algunas materias como la tributaria, la presupuestaria, las relativas a las relaciones internacionales y la regulación de los derechos fundamentales. La importancia de su actividad puede extraerse del hecho que más de un tercio de las leyes aprobadas durante el primer semestre de la Legislatura 96-97 lo fuera en estas comisiones.²¹

3. La autonomía frente al presidencialismo

Desde el punto de vista de su relación con el Poder Ejecutivo la autonomía del Poder Legislativo no ha progresado dramáticamente en estos años, pues no se han presentado proyectos importantes en este sentido. Alguna discusión en el plenario sobre las alternativas de presidencialismo y parlamentarismo, así como un número de la Revista Parlamentaria dedicado a esta discusión, no modifican la tradicional dependencia del presidente, “... garante de la solidaridad orgánica, heredero de la legitimidad patrimonialista de los antiguos emperadores y reyes; el presidente y su burocracia centralizada son los que van a superar la dispersión caudillista y territorial del poder y a garantizar con ella la unidad nacional. En este sistema el espacio reservado para los Legislativos no puede ser sino complementario y de acompañamiento.”²²

Hemos analizado²³ el presidencialismo costarricense caracterizado por: el dominio del Presidente sobre su partido, dominio relativo del Ejecutivo sobre el Parlamento, ambigüedad del poder presidencial (no reelección), el carácter plebiscitario de la elección presidencial, la dualidad del poder presidencial, las desvinculaciones de los Gobiernos con su partido, la existencia de normas que fortalecen al Ejecutivo, la tendencia estructural del bipartidismo hacia el pluralismo, el arrastre de la elección presidencial sobre la parlamentaria, y la ineffectividad de la censura legislativa.

La subordinación del Legislativo se puede ejemplificar analizando el comportamiento del derecho a la iniciativa legislativa durante el período mayo 1990-julio 1997. Durante este periodo se presentaron 2004 proyectos de ley, de los cuales se convirtieron en leyes un 20%. Los legisladores fueron quienes ejercieron mayoritariamente este derecho 75% (90-94) y 81% (94-97), pero a pesar que en el primer período el Poder Ejecutivo presentó tan sólo un 25% de los proyectos en el primero y un 18% en el segundo, los legisladores sólo logran aprobación para un 13% de sus proyectos, mientras que el Ejecutivo alcanza la promulgación del 46% de los suyos.²⁴

La discusión sobre las ventajas y desventajas de presidencialismo y parlamentarismo no procede en esta sede, pero sí es conveniente afirmar que el fortalecimiento de los parlamentos es algo muy diferente al cambio de régimen político. La fortaleza o debilidad del legislativo es independiente del régimen político, véase el caso norteamericano, aunque es claro que el presidencialismo exacerbado latinoamericano requiere de una atenuación que pasa por el fortalecimiento, aun en el marco del régimen presidencialista, de la institución parlamentaria. Es importante hacer esta precisión, pues los procesos de

21 Ramirez, Olman y González, José Gerardo. “La Labor Legislativa en Cifras: Primer Semestre de la Legislatura 96-97”. Revista Parlamentaria. Vol 4. N° 3. Diciembre, 1996. p. 1181.

22 Prats, Joan. Op Cit. P. 14

23 Urcuyo, Constantino. *Más Democracia*. INCEP. San José, 1992. P. 25

24 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Servicios Parlamentarios. *Proyectos y leyes según iniciativa. Mayo 1990 - Julio 1997*. Julio, 1997.

desarrollo legislativo no pueden esperar. Las grandes transformaciones del régimen político que usualmente conllevan largas, agrias y necesarias discusiones políticas.

En este sentido no se han presentado modificaciones estructurales al marco constitucional durante el período que estudiamos, ni en el contexto de los esfuerzos de modernización, ni fuera de él. Tal vez el acontecimiento más importante haya sido la primera aprobación de un voto de censura para un Ministro de Gobierno por parte del Parlamento desde la vigencia de la Constitución de 1949.²⁵ Este voto requirió tanto de los votos de la mayoría oficialista como de la oposición mayoritaria, lo que implicó una clara confrontación del Parlamento como institución con el Poder Ejecutivo. Esto revela un cierto grado de autonomía del Parlamento, que ya se expresa cotidianamente en el poder de veto fáctico que tiene la oposición sobre las iniciativas gubernamentales y que necesariamente obliga a un continuo proceso de negociación entre ambas formaciones políticas mayoritarias.

La principal contribución institucional es sin duda el funcionamiento de una comisión con una visión común del proceso y dirigida hacia el mantenimiento de un consenso básico sobre los objetivos de modernización y de desarrollo legislativo. Sin embargo, se puede señalar que el desarrollo de publicaciones y la capacitación de los asesores en las temáticas del control político es otra de las contribuciones que refuerzan la discusión institucional. Una de las funciones más importantes de un Parlamento es el control político, no sólo por su contribución al equilibrio de los poderes del Estado, sino también por la afirmación de autoridad que su ejercicio implica. Cuando esta función es adecuadamente ejercida, la percepción de representatividad de la legislatura se fortalece. Entendemos por ésta el control que ejerce el Parlamento sobre: la manera en que se aplica la ley; el desarrollo global del gobierno y la administración, o sobre instituciones específicas.

El Programa de Desarrollo y Modernización se fijó como objetivos la capacitación en: la teoría del control político, las oportunidades para ejercerlo, el valor práctico de su ejercicio y una evaluación de los mecanismos y técnicas disponibles para el fortalecimiento del control parlamentario. El marco jurídico de la Asamblea Legislativa dispone de varios mecanismos para el control parlamentario. El voto de censura, la interpelación, la concurrencia voluntaria de los ministros, las Comisiones Especiales de Investigación, el Informe del Presidente de la República, la Memoria Anual de los Ministros a la Asamblea, los Informes solicitados por la Asamblea y los controles auxiliares ejercidos por la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, son herramientas del arsenal parlamentario que permiten el ejercicio del control. Sin embargo, no han sido adecuadamente utilizados por la ausencia de una filosofía coherente del control parlamentario y por un desconocimiento de las posibilidades práctico-políticas de los mecanismos específicos de control.

El esfuerzo de la Comisión de Modernización se dirigió a reunir esta visión dispersa en dos publicaciones²⁶ que han servido de marco integrador, así como en dar capacitación a los funcionarios de la Asesoría Parlamentaria en este tipo de técnicas.²⁷

25 Diciembre de 1995.

26 Solís, Alex. *El Control Parlamentario*. San José. PRODEL, 1995. Y, Solís, Alex. *Guía Práctica para el Control Parlamentario*. San José. PRODEL, 1995.

27 En dos Seminarios sobre: Ética y Corrupción en el Gobierno y Control Legislativo se capacitaron 80 asesores.

La importancia del Control Político en la Asamblea Legislativa de Costa Rica puede observarse en el hecho de que de 738 horas de sesión de las Comisiones del Parlamento, 311 horas (42%) se dedicaron a Control Político.

Se puede discutir sobre la efectividad de sus acciones, pues sus decisiones (las de las Comisiones de Investigación) no tienen efectos vinculantes, sin embargo, lo cierto es que el mero hecho de constituir una comisión en que se van a discutir asuntos políticos o de la administración, atrae la atención de la opinión y por esa vía se aumenta la transparencia de las instituciones políticas.

B. El Fortalecimiento Organizativo

Los principales aportes en este terreno han consistido en la evaluación permanente que la Comisión ha realizado sobre la estructura organizacional de la Asamblea Legislativa, así como en la consecución de recursos técnicos para el mejoramiento de las actividades legislativas, como fue la asistencia específica para lograr la redacción de un nuevo reglamento de orden y disciplina para la institución (1994).

Sin embargo este es el campo donde menos progresos se han logrado, a pesar de la identificación de claros problemas estructurales. En 1991 KPMG Peat Marwick²⁸ realizó un estudio que proponía cambios estructurales y una reducción de la fuerza laboral de 60 empleados. Tres años más tarde un informe actualizado de la situación reveló que el personal de la Asamblea había pasado de 500 a 850 empleados. Sin embargo, la Comisión de Modernización no quiso adentrarse en la solución de este problema, pues los diputados estaban conscientes que la discusión del mismo hubiese agriado las relaciones entre los partidos e imposibilitado el progreso en otras áreas del desarrollo legislativo.

La prudencia de los legisladores se explica por su conciencia que el empleo del personal es un recurso clientelístico de ambas formaciones mayoritarias, defendido con gran pasión por los dos partidos. Inmiscuirse en este terreno significaba tocar intereses de otros parlamentarios y hubiese trasladado el *locus* del proceso de reforma, de la comisión a las reuniones de fracción, donde inevitablemente hubiese terminado triunfando el criterio estrictamente partidista.

La renuncia a lo administrativo motivó que la Comisión se dedicara más a las actividades de capacitación y de asistencia técnica legislativa con un gran éxito, como lo analizo aquí, pero ello no significó el abandono de esta área, pues se concluyó el primer Manual de Procedimientos Legislativos que vino a codificar la práctica parlamentaria y a ponerla en concordancia con las reglas formales del Reglamento Interno de la institución. La Comisión colaboró también con la Comisión de Reglamento en la redacción de un nuevo Reglamento Interno en 1993, y volvió a interesarse por este proceso en 1995, sin embargo, al día de hoy el mencionado reglamento no ha sido aprobado y no es probable que tenga oportunidades de aprobación sino hasta pasadas las elecciones de 1998.

¿Un nuevo reglamento?

El problema político de aprobar un nuevo reglamento radica en la visión que tienen de éste las fracciones político-parlamentarias. Para la oposición es el instrumento para obstaculizar los trabajos de una

28 KPMG Peat Marwick. Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Evaluación de la Organización. Informe Final*, Marzo, 1991.

mayoría poco dispuesta al consenso y la concertación, para los parlamentarios de gobierno es un instrumento que puede hacer la tarea del Ejecutivo más fácil. Estas dos percepciones dificultan una reforma global que se ha intentado en 1953, 1955, 1956 y 1962. En los períodos 1966-70 y 78-82 (proyecto de reforma integral), se hicieron nuevos esfuerzos. En la fase 86-90 se realizaron algunas reformas, especialmente la creación de la Comisión Permanente Especial Mixta de Reformas al Reglamento. Para los años 90-94 se introducen el procedimiento para tramitar las consultas ante la Sala Constitucional y las Comisiones Legislativas Plenas, con la misión de aligerar el trámite legislativo. En el 93 se introduce el Proyecto Chaverri, Expediente N° 11883 que será luego reanalizado en 1995.²⁹

La reforma al Reglamento Interno es uno de los campos donde el desconocimiento de la dinámica política ha imposibilitado la reforma. En primer lugar porque se ha partido del dogma que es un problema jurídico y no político, entonces se ha creído que basta con juntar al mejor grupo de expertos en Derecho Parlamentario y que éstos encontrarán la solución ideal, derivada deductivamente de sus apotegmas jurídicos.

En segundo término, porque no se ha tenido en cuenta el ciclo electoral que es la gasolina de la acción partidaria. Si se tomara en cuenta esto se propondría un reglamento que entraría en vigor luego de cuatro años de aprobado, de manera tal que no contaminara el accionar político inmediato con la incertidumbre. Cuando se ve la posibilidad de ganar las elecciones todo el mundo se interesa en la reforma del reglamento, pues ello facilita una eventual labor de gobierno, pero si se está en la oposición o se vislumbran posibilidades de derrota, el reglamento es un parapeto seguro, terreno conocido, propicio para la guerra de trincheras.

En tercer lugar no se ha concebido el proceso de reformas como una dinámica política y ello ha llevado a buscar siempre una solución maximalista (nuevo reglamento), en lugar de escoger reformas parciales pero estratégicas.

Las insuficiencias en la modernización de la estructura organizacional han sido, sin embargo, compensadas con fructíferos desarrollos en otros aspectos del desarrollo legislativo.

C. El desarrollo de los recursos humanos

El buen desempeño de la autonomía organizativa y funcional de un Parlamento no se agota en la mera elaboración de los reglamentos. "Exige, además, la competencia para el diseño organizativo y la gestión del personal y los servicios. Es decir, plantea la necesidad de reconocer y fortalecer una *expertise* gerencial, adicionada a la jurídica tradicional y a las nuevas de finanzas, economía, información y comunicación."³⁰

Estas necesidades fueron claramente identificadas en los diagnósticos previos a la ejecución del Plan Maestro de Modernización Legislativo, particularmente en un estudio realizado por el INCAE³¹ sobre las necesidades de capacitación y educación del personal legislativo. La tarea de legislar exige muy a

29 Sobre este proceso véase: Morales, Humberto y Naranjo, Carolina. *Reforma Integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa 43 años después*. Próximo a publicarse en la Revista Parlamentaria.

30 Prats, Joan. *Op Cit.* p. 35.

31 Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

menudo, conocimientos y destrezas que no se aprenden a lo largo de los procesos educacionales normales. Es necesaria la capacitación especial y la exposición a otras experiencias legislativas para lograr cambios que tengan influencia en la calidad y efectividad de las actividades legislativas.

Capacitación

El mejoramiento de las capacidades legislativas y administrativas del personal de la Asamblea se ha logrado gracias a los internados legislativos, los intercambios con otras legislaturas, viajes de estudio, capacitación especializada y educación de posgrado.

Entre los logros en esta materia cabe destacar: dos ciclos de conferencias de orientación para los nuevos diputados, 35 seminarios y talleres³² con 854 participantes, 47 cursos de nivel universitario,³³ el funcionamiento de la Maestría en Estudios Legislativos en asocio con la Universidad de Costa Rica, dos becas de posgrado en Ciencias Políticas, un intercambio legislativo con el Senado de Texas y la Universidad de Texas, Programa de Internados en el Congreso de los Estados Unidos, y una serie de publicaciones sobre control político, ética, técnicas legales y la Constitución Política anotada con la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Todo lo anterior configura un programa integral de capacitación legislativa compuesto de cursos cortos, seminarios, intercambios, giras de estudios, maestría y publicaciones.

El trabajo realizado se ha coordinado con la Universidad de Costa Rica (Centro de Capacitación e Investigación en Administración Pública), lo que ha significado una colaboración muy importante para el Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa en lo referente a la organización de los cursos. Paralelamente esta cooperación ha servido para fortalecer e institucionalizar los lazos entre esta Universidad y la Asamblea.

La participación del personal en estos cursos ha sido muy intensa, pues gracias a estos han podido obtener puntos en el Servicio Civil e incrementar sus salarios.

Muchas de la publicaciones han servido como manuales de los cursos, pero también como elemento de orientación cotidiana en el trabajo legislativo.

Un área en que la capacitación ha sido intensa es la informática con un total de 262 participantes y 8116 horas de cursos. La capacitación se dirigió hacia el sistema de imágenes, Internet, Word para Windows, Excel, administración de bases de datos y administración de redes.³⁴

El proyecto original no contemplaba tanto énfasis en el área de la capacitación y la educación, sin embargo la Comisión se dio cuenta pronto que la inversión en este campo era muy importante. Así fueron

32 Técnicas de negociación, Procedimientos legislativos, Control político, legislativo, Técnicas legislativas, La secretaría legislativa, En búsqueda de un nuevo gobierno local, Ética en el servicio público, Evaluación del departamento de servicios técnicos.

33 A lo largo de nueve bimestres e incluye cursos como: Administración pública, Análisis de políticas públicas y toma de decisiones, Política económica, Gerencia estratégica de recursos humanos, Economía internacional, Sistemas de información y tecnología, Comunicación y opinión pública, Ética y control político.

34 Para mayor detalle del contenido de los cursos véase: PRODEL. Programa para el Desarrollo Legislativo. Principios, Objetivos y Programas. Asamblea Legislativa -IIDH/CAPEL. Agosto 1996.

dejados de lado planes para enviar personal al exterior a realizar doctorados,³⁵ esto no sólo era muy costoso, sino que producía sobrespecialización y además la Asamblea se dio cuenta que para la formación que requería la Asamblea existían en el país los recursos humanos suficientes, fundamentalmente en las universidades.

Maestría

El Programa de Maestría no sólo es la oportunidad de capacitar a un número importante de funcionarios y periodistas, sino que inicia un camino que unido a la investigación, puede contribuir a sentar las bases de un desarrollo institucional permanente, gracias a la identificación de los problemas y a la propuesta de soluciones para estos. La docencia es uno de los vehículos por medio de los cuales los resultados de la investigación pueden transmitirse a los funcionarios y diseminarse más allá de la órbita de actividades del Poder Legislativo Costarricense.

El Programa dio inicio el 24 de abril de 1995, con un total de 26 estudiantes, de los cuales, 22 son funcionarios de la Asamblea, 3 periodistas y un estudiante extranjero. Esta Maestría fue creada como un énfasis dentro del Programa de Maestría en Administración Pública, bajo administración del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica, y así quedó estipulado en el Convenio firmado entre la Asamblea Legislativa y esa Universidad.

El Director de la Maestría en Administración Pública es responsable por la Maestría en Gestión Parlamentaria, dirigida a su vez por un Comité Académico coordinado por un Profesor de la Maestría.

Con el propósito de conseguir la coordinación interinstitucional entre la Asamblea Legislativa y la Universidad de Costa Rica, se constituyó un Comité Consultivo integrado por un miembro del Directorio Legislativo, el Secretario General de la Asamblea, el Jefe del Departamento de Recursos Humanos, el Director de la Maestría, el Coordinador del énfasis, el Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y el Director del Centro para la Democracia.

La evaluación del Programa ha sido positiva.³⁶ Los estudiantes dan una calificación de muy bueno a la calidad académica, y los docentes la catalogan como de alto nivel, pero tanto los estudiantes, como los docentes califican como una limitante para el nivel académico y la rigurosidad de un Posgrado, el escaso tiempo que se brinda a los funcionarios para sus estudios.

Las condiciones para fortalecer y consolidar el Programa, a nivel regional están dadas, pues el Consejo Superior Universitario Centroamericano, acordó darle carácter de regional al Programa de Maestría en Administración Pública; y el Foro de Presidentes Legislativos de Centroamérica apoya los esfuerzos para consolidar la Maestría a nivel regional.

La propuesta para una Maestría Regional en Gestión Parlamentaria ha sido debidamente elaborada por PRODEL.³⁷

35 Este cambio de orientación se refleja ya en la propuesta del Center for Democracy a AID, de Enero de 1992. Aquí se dejan de lado las ideas de doctorados y se asumen objetivos más modestos en el campo de las maestrías. Véase: The Center for Democracy. *Costa Rican Legislature-Strengthening Project*. Washington, January 29, 1992. p. 10.

36 Serrano, Carlos. *Evaluación de la Maestría en Gestión Parlamentaria*. PRODEL, San José. Diciembre 1996.

37 PRODEL. *Propuesta de Diseño de una Maestría Regional para Centroamérica*. Diciembre, 1996.

D. Mejoramiento de los vínculos institucionales

Una buena comunicación, acceso a la información y “*expertise*” externa en apoyo al proceso decisivo de la Asamblea Legislativa, son elementos cruciales en la eficacia de las tareas legislativas.

En este sentido el Programa PRODEL, especializado en la investigación y la asistencia legislativa vinculando a la Asamblea Legislativa con expertos externos por medio de la Universidad de Costa Rica³⁸ y otras instituciones de educación superior, es el principal logro de esta dimensión del esfuerzo por el desarrollo legislativo de los últimos años. Esta programa iniciado en 1994, suministra consejería técnica de alto nivel a los diputados en la realización de estudios legislativos y en la redacción de proyectos de ley. Esta era una necesidad sentida de los legisladores, pues el personal técnico de la Asamblea se encuentra especializado principalmente en el análisis jurídico de los proyectos propuestos, y el personal de confianza de los diputados, la mayoría de las veces carece de los conocimientos apropiados para abordar nuevos proyectos en áreas que no son de su especialización, aparte de concentrarse en atender los aspectos políticos del trabajo de los legisladores.

PRODEL coordinó estas actividades con la Comisión de Modernización y con el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea. El programa recibió 50 solicitudes para la elaboración de proyectos de ley, 12 solicitudes para la elaboración de investigaciones de interés legislativo, 7 solicitudes para la realización de seminarios especializados, 22 solicitudes para la elaboración de estudios de antecedentes, 3 solicitudes de publicaciones y entregó 40 trabajos.

Las solicitudes de elaboración de proyectos eran transferidas a expertos de alto nivel, seleccionados de una base de datos universitaria desarrollada por PRODEL y pagados con fondos legislativos y del Center for Democracy.

Terminado el contrato con el Centro para la Democracia y el AID, el programa pasó a ser administrado conjuntamente por la Asamblea y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Lo ideal sería que este programa fuese integrado, una vez concluido el acuerdo con el IIDH, al marco organizacional de la Asamblea, como una subdivisión del Departamento de Servicios Técnicos.

Entre los proyectos concluidos deben citarse: Ley del Accionariado Universal, Vigencia y Cambios en la Escogencia de Candidatos a Diputados y Elección de Diputados; Discriminación Étnica; Tratamiento de los Deshechos Sólidos; El Delito Ecológico, Técnicas de Reproducción Asistida; Ley de Propiedad Intelectual; Ley del Sistema Aeroportuario; Ley General de Colegios Profesionales; Utilización de Plásticos; La Ética en la Función Pública.

Vale destacar que el trámite de solicitudes se hizo siempre a través de la Comisión de Modernización, que éstas se tramitaron con un criterio de equilibrio político (88% de las solicitudes los dos partidos mayoritarios, 44% cada uno, 12% los partidos minoritarios).

E. Desarrollo de los sistemas de información

Hemos descrito en la introducción las características del Sistema de Información Legislativo (SIL), iniciado en 1992. Desde entonces la Asamblea Legislativa ha pasado de la era de las máquinas de escribir

38 Véase: PRODEL. *Directorio de Especialistas con Grado de Maestría y Doctorado*. San José, 1995.

y los mimeógrafos, a la era de las computadoras personales.³⁹ Cada oficina de los legisladores está informatizada y se tiene acceso, desde ellas, a más de quince bases de datos.

El grueso del esfuerzo financiero en esta materia ha recaído sobre la Asamblea en el período 1992-1996. El progreso es evidente y la facilitación del trabajo de los legisladores es importante, sin embargo, el principal esfuerzo ha sido en el área legislativa y falta por extender todavía el programa al área administrativa.

Un convenio con BID busca el desarrollo de un Sistema de Administración Legislativo (SAL) que permitirá solucionar la antes señalada deficiencia, con la compra de nuevas microcomputadoras para el sector administrativo.

El sistema de información desarrollado por la Asamblea es amigable, relativamente de bajo costo y tiene posibilidades de ser replicado en otros contextos en América Latina.

Desde el punto de vista del legislador, la posibilidad del correo electrónico, del acceso a bases de datos propias y extranjeras (vía Internet) amplía enormemente las posibilidades de investigación para nuevos proyectos. Tal es el caso del autor, quien se benefició de estas posibilidades cuando redactó la nueva Ley de Acoso Sexual, al tener acceso a las legislaciones de España, Nueva Zelanda y Estados Unidos en estas materias, así como a estudios sociológicos recientes sobre esta problemática.

La disponibilidad de las Actas de Plenario y Comisiones es también de gran utilidad para el legislador, pues puede revisar rápidamente sus posiciones y las de otros diputados sin necesidad de acudir a lentos métodos de búsqueda manual en voluminosos expedientes.

La incorporación de los expedientes legislativos al sistema integrado de imágenes también soluciona el grave problema del deterioro del papel en archivos inadecuados y condiciones físicas limitadas, poco apropiadas para la conservación de documentos públicos tan importantes.

F. La cooperación internacional

Esta colaboración ha sido muy importante para el inicio y mantenimiento del programa, pero también para introducir una presencia externa que contribuya a la autorrestricción de actores que están acostumbrados a un juego político (electoral) que hace muy difícil las acciones con visiones de largo plazo, por el inmediatez normal en la actividad política. La construcción institucional se ve favorecida cuando actores externos ponen ciertas condiciones razonables a su cooperación.

Sin embargo, es también necesario señalar que durante estos años, a pesar de la cooperación de organizaciones externas, la Asamblea Legislativa no abandonó nunca la conducción del proceso, conscientes los diputados que la tarea legislativa y de control político es una de las funciones críticas del Estado y que su dirección siempre debe corresponder a los nacionales.

³⁹ La instalación de un sistema de imágenes ha servido para archivar visualmente todos los expedientes legislativos. Se empezó filmando los expedientes de 1995 y ya se cuenta con 20 años de expedientes. El sistema requiere de un perfeccionamiento técnico, pues la gran cantidad de información almacenada lo hace lento para consultar.

En esta materia como en ninguna otra es imposible la importación de recetas, y menos aún de modelos. Tener en cuenta las especificidades nacionales y del particular proceso histórico de la institución legislativa que emprende un proceso de modernización y desarrollo, es lo primero.

La cooperación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, del Gobierno del Reino de Suecia,⁴⁰ del Royal Institute of Public Administration de Gran Bretaña, del Parlamento Español, del Center for Democracy, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Banco Interamericano de Desarrollo ha sido clave para la obtención de recursos, pero también para la incorporación del conocimiento técnico en materias legislativas, informáticas, y de control político.

El gran reto del presente consiste en la obtención de recursos financieros que permitan la continuación de PRODEL como un subprograma del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

II. LECCIONES DEL PROCESO

A. La política al timón

La política debe dirigir el proceso, tanto en el sentido que las voluntades partidarias deben estar presentes en todas las etapas del mismo, como en la dirección de tener siempre presente que las decisiones en esta materia pueden afectar los intereses políticos de los parlamentarios. Si se evita esta consideración en nombre de la pureza técnica se corre el riesgo de chocar frontalmente con intereses políticos que pueden descarrilar brutalmente todo el proceso. Es necesario que los parlamentarios sientan que todos ganan con el desarrollo del proceso y que éste no beneficia indebidamente a alguno de ellos.

La participación equilibrada de todos los partidos, en todas las actividades, especialmente en aquellas relacionadas con oportunidades de capacitación y entrenamiento, seminarios y conferencias y desarrollo de publicaciones, es crucial para mantener interesados a todos en el buen éxito del fortalecimiento parlamentario

B. Visión de largo plazo

El desarrollo de una visión de largo plazo del proceso apoyada en contenidos de misión nacional es muy importante, pues brinda una avenida para que las partes pospongan sus búsqueda de gratificaciones inmediatas. El plan Maestro de Modernización Legislativa cumplió esta importante función en el proceso que analizamos, pues no sólo proveyó la motivación necesaria, sino también una visión estratégica para enfrentar un entorno cambiante.

C. Comisión Institucionalizadora

La creación de un cuerpo político permanente (comisión) encargado de la dirección global del proceso con la misión de institucionalizar éste, es otro de los aspectos positivos de esta experiencia. La

40 Véase: Dutra, Roberto y Normelli, Lisa. *Cooperación Técnica Suecia-Costa Rica. Plan de Desarrollo Capacitación Informática*. Informe de etapas realizadas entre Febrero y Septiembre de 1992.

modernización y el desarrollo legislativo no pueden ser esfuerzos esporádicos en un mundo que cambia aceleradamente, sino una actitud continua de adaptación a estos cambios, lo que evitará reaccionar simplemente ante estos.

D. No a la Dispersión

La idea de un plan anual de trabajo sujeto a evaluación y fundado en el consenso de los distintos actores políticos⁴¹ participantes, es también un elemento integrador de esfuerzos que fácilmente podrían dispersarse ante los embates de la política partidaria.

E. Sí a las reformas graduales

La fantasía de una reforma total de la legislatura es también otro de los escollos que deben de evitarse, las reformas graduales, pero integradas en el marco de un plan estratégico, son más efectivas para el mejoramiento de la institución que los grandes proyectos de transición hacia el parlamentarismo o de reestructuración global de la institución en el marco de llamados a nuevas asambleas constituyentes.⁴²

F. Puesta de atención a la cultura política

Los problemas del buen funcionamiento del Parlamento pueden relacionarse directamente con problemas de cultura organizacional, pero es claro que muchos de ellos tienen que ver con la cultura política general del país y el lugar que en ésta se asigna a la institución parlamentaria. Una cultura política que continua viendo al Parlamento como un elemento subordinado al Poder Ejecutivo en las tareas del Gobierno, del Estado, no favorece en nada el fortalecimiento de la institución. Por ello es muy importante el esfuerzo de discusión pública sobre las funciones del Parlamento, particularmente la explicación de la importante función de control político que debe de ser el punto de contacto entre la participación ciudadana y los deberes de la representación derivados del mandato del diputado.

También importante es superar la concepción del legislador como representante comunal. “Los legisladores deben de pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, los movilizadores de la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos; en definitiva, deben ser capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales que necesitamos.”⁴³

G. Invertir en el capital humano legislativo

Si bien la inversión en la modernización tecnológica, en el terreno de la informática es un éxito, también es cierto que el desarrollo legislativo, entendido como el fortalecimiento institucional y el mejoramiento y adecuación de los recursos humanos a las funciones de la institución, es un terreno crucial para fortalecer el Poder Legislativo.

41 Asamblea Legislativa. *Primera Sesión Anual de Planificación de Objetivos y Prioridades sobre el Desarrollo Legislativo Costarricense*. San José. Mayo 14, 1993.

42 Para un acrecamiento a esta discusión, véase: Solís, Alex; Chaverri, Danilo y Urcuyo, Constantino. *El Parlamento del Futuro*. Asamblea Legislativa. *Hacia un Nuevo Siglo: la Cuestión de una Asamblea Nacional Constituyente*. San José. Asamblea Legislativa, 1997. p. 347-392.

43 Prats, Joan. *Op. Cit.* p. 23.

H. La cooperación internacional enriquece la visión

La cooperación internacional respetuosa de las condiciones nacionales es un factor crítico, no sólo por la insuficiencia de los recursos propios, sino porque el contacto con otros parlamentos contribuye a relativizar y desdramatizar la percepción de los problemas, al darse cuenta los actores que muchos de estos no derivan de fallas nacionales, sino de características estructurales de la institución parlamentaria.

I. Preocuparse por la autonomía nacional

Los fondos de contrapartida aportados por el Parlamento nacional son un elemento importante para mantener la autonomía del proceso y evitar las reacciones contra la excesiva injerencia extranjera en delicadas etapas del proceso político.

J. El personal legislativo: aliado del proceso

Es importante que estos programas tengan una cierta autonomía con relación a las actividades organizativas normales de los parlamentos, para que no sean arrastrados ni por la inercia institucional, ni por las normales querellas internas; pero también es importante que no compitan con el personal existente, el que debe ver el esfuerzo modernizador como algo positivo para sus carreras profesionales, transformándose así en aliados del proceso de cambio.

K. La relación con los medios: área de profundización

El esfuerzo dedicado al análisis y modificación de la relación con los medios de comunicación no fue suficiente. Si aceptamos que el esfuerzo de fortalecimiento de los parlamentos pasa por mejoras en su legitimidad como institución social y política. Prestar atención a esta dimensión es un requisito ineludible. El programa desarrolló algunos cursos en esta área e incorporó a algunos periodistas a los cursos de la maestría, pero sus objetivos y resultados fueron muy limitados.

L. La estrategia debe de ser flexible

El Plan Maestro no fue, ni puede ser, una estructura rígida que no se modifique en contacto con las circunstancias específicas de la institución y del proceso político. En este caso el énfasis exclusivo en la modernización como introducción de nuevas tecnologías, vino a ser complementado con el concepto de desarrollo legislativo que incorporó los elementos de la capacitación y la educación en el proceso de una manera más intensa que como se había previsto al inicio (1991).

M. La Reforma Reglamentaria no es la panacea

La transformación organizativo-institucional pasa por reformas a los reglamentos internos de los parlamentos, pero no es conveniente apostar todo a los cambios en esta variable. No todo se reduce a la estructura formal, sino que los procesos informales tienen su propio peso en la vida institucional, por lo que es importante investigar esta dimensión de la vida parlamentaria de una manera sistemática.

N. Un modelo de desarrollo legislativo replicable

El análisis de la experiencia de desarrollo y modernización ha llevado a PRODEL a decantar un modelo de desarrollo legislativo estructurado en torno a cuatro ejes conceptuales:

1. Racionalización y fortalecimiento de *la función del diputado* gracias al desarrollo de los mecanismos de asesoría especializada y de la promoción de una concepción nacional del liderazgo.
2. Fortalecimiento institucional alrededor de la idea de la estructuración de un programa permanente de institucionalización.
3. Fortalecimiento organizativo centrado en el desarrollo de los sistemas de información y los programas de educación y capacitación de recursos humanos.
4. Profundizar las relaciones del Parlamento con la sociedad civil, desarrollando acciones tendientes a promover programas de formación ciudadana y campañas de información sobre las actividades del Parlamento.

Este modelo ha sido desarrollado conceptual y prácticamente en un programa de asesoría propuesto al Congreso Nacional de República Dominicana.⁴⁴

Ñ. Los vínculos del Desarrollo Legislativo con otros subsistemas políticos son necesarios

La evolución de la vida institucional está estrechamente relacionada con procesos que ocurren en otros sistemas de acción social, como son los sistemas electorales y el sistema de partidos, así como el sistema político como un todo.

El fortalecimiento institucional y organizativo de los parlamentos pasa también por acciones dirigidas a lograr transformaciones en las posiciones del Poder Legislativo, en el sistema político institucional, como son las reformas electorales recientemente aprobadas y los proyectos sobre cambios en el sistema de elección de los diputados.

Son pocos los cambios ocurridos en materia de mejorar la representatividad electoral del Parlamento en el período 94-97. Los obtenidos no responden a una voluntad expresa del proceso de desarrollo legislativo emprendido por la Comisión de Modernización, y se originan, más bien, en propuestas de los partidos políticos o del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo, algunos de ellos podrían afectar al proceso de modernización e institucionalización y conviene reseñarlos brevemente:

La Comisión de Reformas Electorales aprobó, en diciembre de 1996, varias reformas al Código Electoral,⁴⁵ algunas de las cuales repercuten sobre el Parlamento o sobre el sistema de partidos.

La modificación de las funciones del TSE, es una de ellas, pues otorga a este órgano la facultad de “Vigilar conforme al ordenamiento jurídico y a los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.”

44 Véase: PRODEL. *Notas para la Modernización del Congreso Nacional de la República Dominicana*. San José. Setiembre 1996.

45 Asamblea Legislativa. Expediente 7653.

Lo anterior constituye un paso importante en el sentido de la democratización de los partidos, pues expone a las maquinarias partidarias a un control externo.

De igual importancia son las reformas que obligan a los partidos a tener mayor transparencia en la publicación de su régimen patrimonial y de auditoría interna.

Las normas que obligan a dar a conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas y la identidad de los contribuyentes son también un aporte para mejorar la transparencia y contribuyen a elevar la legitimidad de la representación partidaria.

La representatividad mejora también con las reglas que aseguran la adecuada participación de las mujeres en la estructura de los partidos y en las candidaturas a puestos de elección popular, cambios estos introducidos por la Comisión de Reformas Electorales.

Queda en la Agenda la discusión sobre un nuevo sistema de elección de los diputados que combina el sistema proporcional (listas nacionales) con el sistema mayoritario.

El programa de modernización y desarrollo legislativo no puede asumir estos retos políticos, pues los mismos implican opciones directamente partidistas que deben ser discutidas en otra arena. Pero sí puede asumir la promoción del debate y la divulgación de las alternativas, explicándolas a la ciudadanía, como bien lo ha hecho durante estos años la Revista Parlamentaria, que sin estar coordinada con PRODEL, sí se ha sintonizado con los objetivos de fortalecimiento del Parlamento en las temáticas que ha adoptado como guía de sus publicaciones.

CONCLUSIÓN

El proceso de modernización y desarrollo durante el período bajo estudio ha sido complejo. Participación equilibrada de las fuerzas políticas y del personal permanente de la Asamblea, unidas a una Cooperación Internacional muy importante desde el punto de vista financiero y técnico, han hecho posible un proceso que dejado enteramente en manos de la estructura tradicional del Parlamento, sujeto al juego de las fracciones, hubiese tenido muy pocas posibilidades de éxito, a pesar de que las reformas internas en el campo de los sistemas de información se han movido en gran parte como consecuencia de necesidades y decisiones propias de la administración legislativa.

La concepción del proceso de modernización inmerso en la concepción más amplia del desarrollo legislativo, ha hecho posible conciliar las necesidades de la institucionalización con las meramente organizativas de introducir nuevas tecnologías de información y equipos apropiados. El avance en el terreno de la capacitación de los recursos humanos ha sido muy importante y sus frutos se seguirán viendo como consecuencia de los importantes materiales desarrollados (Manual de Procedimientos, Guía para el Control Político).

Quedan pendientes las tareas de la modernización administrativa, difíciles, pues afectan en alguna medida intereses clientelistas de los partidos, pero el desarrollo de las funciones políticas necesita de una estructura administrativa adecuada. Es importante pensar este proceso en ese contexto.

El desarrollo de una estrategia de comunicación política institucional está también pendiente. Esto tampoco es una cuestión meramente técnica, sino que está estrechamente asociada con las decisiones políticas que deben tomarse para abrir más el Parlamento, tanto en lo referente a los sistemas electorales para seleccionar sus miembros, como a la participación de los ciudadanos y los líderes de opinión en las actividades cotidianas. La adecuada proyección del trabajo cotidiano en sus múltiples dimensiones, que nada tiene que ver con la dimensión conflictiva de toda actividad parlamentaria, es otra variable que debe ser tomada en cuenta para el desarrollo futuro de los procesos de institucionalización y modernización.

Por otra parte, la reforma política del Parlamento, está relacionada directamente con su desempeño como institución y en consecuencia con la legitimidad que le otorga la ciudadanía como consecuencia de ésta.

Frente a unas nuevas elecciones (febrero 1998) es muy necesario tener, en el nuevo liderazgo legislativo, una clara conciencia sobre la importancia de seguir adelante, tanto en lo concerniente a lograr objetivos ya fijados, como en aquellos que se fijen, para una nueva estrategia que debería empezar a diseñarse pronto. Esta decisión deberá tomarse en el corto plazo por la Comisión de Modernización para que la Administración y/o CAPEL tomen a su cargo la tarea. Sobra señalar que mantener y fortalecer la Comisión de Modernización es una de las condiciones esenciales para la continuación de este proceso.