

SECCIÓN QUINTA

LA MODERNIZACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ

José Daniel Alvarado

El paso del siglo XIX al XX suscitó la Revolución Industrial y en este siglo se ha dado la Revolución Tecnológica y la Hipercomunicación de la Humanidad, que ha cambiado la forma de actuar de los pueblos y los estados, y en consecuencia las instituciones que los gobiernan.

El órgano legislativo inició un proceso de transformación de sus estructuras durante la presidencia de la honorable legisladora Balbina Herrera Arauz, Presidenta de la Asamblea Legislativa, en el marco del programa de modernización del Estado Panameño, implantado por el Presidente Dr. Ernesto Pérez Valladares al asumir su gestión en 1994. Para ello, se firmó un convenio con el BID para promover este cambio estructural de un órgano que ya es obsoleto para los tiempos modernos.

Dentro del convenio con el BID se contratarán algunos consultores para realizar un diagnóstico de la Asamblea Legislativa, arrojando las siguientes constataciones:

I. INSUFICIENCIAS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EN EL MARCO INSTITUCIONAL

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

En la Asamblea Legislativa ha predominado la asesoría legal respecto de otras profesiones y especialidades ligadas a la temática de las 21 comisiones permanentes. Además, parece injustificada y costosa la asignación permanente de asesoría a comisiones con distintas cargas de trabajo. No existe un sistema establecido para la contratación flexible y oportuna de asesoría externa específica y para el desarrollo de actividades extraprogramáticas destinadas a la búsqueda y promoción de consensos para el cumplimiento de la agenda legislativa. Por otro lado, el sistema para cumplir con la función de seguimiento y control de la ejecución del presupuesto nacional es inadecuado.

El marco normativo y reglamentario presenta duplicaciones, ambigüedades y carencias que es necesario modificar. Además, no se dispone de normativa respecto a la conducta ética y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, a fin de asegurar la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas.

II. FALTA DE CONOCIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y AUSENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN LEGISLATIVA

La constante modificación de leyes da lugar a múltiples interpretaciones, dentro y fuera de la Asamblea. Ante la comunidad nacional esta circunstancia resta calidad y solvencia al esfuerzo legislativo, socavando una de las bases fundamentales del Estado de Derecho. Aún para las leyes recién promulgadas que tienen más accesible la “historia legislativa”, con todo el debate que da fundamento a la redacción definitiva de la ley, se ha hecho inevitable el surgimiento de distintas interpretaciones sobre la legislación vigente.

Por otro lado, resulta muy lenta y engorrosa la obtención de copias de textos legislativos y satisfacer consultas. Si se trata de antecedentes sobre legislación afectada por un proyecto de ley en primer debate, el sistema existente hace crisis y genera postergaciones por insuficiente soporte al trabajo legislativo. No existen sistemas de seguimiento diario del trámite de formación de la ley y los esquemas de archivo, documentación y biblioteca se encuentran dispersos y no prestan las herramientas necesarias para la labor de los legisladores y los asesores técnicos.

III. FALTA DE MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO

Los distintos análisis y diagnósticos llevan a concluir que existe necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo entre los poderes públicos y la sociedad civil, a efectos de llevar a cabo en mejor forma los procesos de concertación nacional sobre las distintas iniciativas legislativas que se encuentran pendientes para la consolidación democrática. Existen debilidades en torno a las instancias de debate con los otros poderes del Estado sobre iniciativas determinadas. Además, se desarrollan muy pocas actividades de discusión técnica de proyectos de ley y se requiere fortalecer la discusión de iniciativas regionales con las comunidades afectadas, para la búsqueda de los consensos necesarios para la viabilidad legislativa.

Por otro lado, no existen sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa, a efectos de mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores. Además, se adolece de sistemas de difusión de las actividades legislativas. Se mantiene un enfoque centrado en transmisiones radiofónicas extensas de las sesiones del Pleno para el tercer debate de leyes importantes, facilidades a noticieros de TV comercial y, desde hace poco, el uso de espacio de canal 11 Cable TV Educativa para sesiones del Pleno. Está pendiente la rehabilitación de la Radio Estatal que opera desde la Presidencia de la República, para reponer esas transmisiones y abrir posibilidades de menor costo a otras emisiones.

IV. INAPROPIADO RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

La AL adolece de sistemas modernos de gestión administrativa y financiera. Se carece también de planes y programas sostenibles de modernización y fortalecimiento institucional, así como para la

capacitación de los funcionarios. Además, existe inestabilidad laboral producto de la falta de un sistema de selección, remoción y ascenso del personal. Por otra parte, se revela un uso parcial de equipos PC aislados, manteniéndose registros manuales en libros y tarjetas para contabilidad, presupuesto, adquisiciones, almacén y expediente de personal.

Las instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado gozan de mayor autonomía financiera y administrativa que el Órgano Legislativo. Ha faltado una definición explícita del grado de autonomía de administración y régimen de fiscalización en la ley de Reglamento Orgánico y Régimen Interno de la Asamblea, que sea consistente con la separación entre órganos del Estado que establece la Constitución.

V. OBSOLESCENCIA DEL EQUIPO Y DEFICIENCIAS DEL ESPACIO FÍSICO

Existe obsolescencia e inseguridad de la plataforma computacional en microcomputadores y comunicaciones por redes informáticas, con una demanda que la plataforma de redes existente ya no satisface. Un número muy reducido de PC necesitan reposición por otros más avanzados, y el factor crítico es más bien la opción de usar software profesional de manejo de bases de datos corporativas para atender las demandas ya detectadas, además de adoptar la arquitectura cliente-servidor y un sistema operativo de arquitectura abierta.

Por otro lado, aunque se hacen ampliaciones al edificio sede de la Asamblea, el mismo no presenta condiciones adecuadas para el funcionamiento eficiente de los legisladores, las comisiones, el trabajo de las fracciones parlamentarias, las audiencias públicas necesarias en el primer debate, y las direcciones que dan soporte legislativo y administrativo. Hay departamentos clave como Biblioteca e Informática que no cuentan con espacio e instalaciones adecuadas para su labor. La carencia de salas para audiencias públicas y espacio de secretaría de algunas comisiones permanentes condiciona sus métodos de trabajo, reduciendo la eficiencia legislativa y de los servicios de apoyo, al mismo tiempo que proyecta una imagen que no es consistente con la importancia de estas actividades.

VI. FOCALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN

Las conclusiones del diagnóstico indican que la Asamblea Legislativa ha limitado prácticamente la mayor parte de su trabajo a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Ejecutivo, con dificultades para mejorar la calidad de las leyes mediante un debate riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual. Estas dificultades inciden negativamente en la credibilidad acerca de la labor legislativa, ya que esta se ve limitada por la fragilidad del soporte técnico, informativo y analítico de los debates.

La operación que se propone prevé realizar la modernización del Órgano Legislativo, a fin de mejorar las deficiencias identificadas en el diagnóstico, focalizando sus actividades en las siguientes áreas: (i) gestión legislativa, capacidad de fiscalización y control, y marco normativo y reglamentario; (ii) sistema de información e informática legislativa; (iii) relaciones y espacios de concertación con los otros poderes del Estado y la sociedad civil; (iv) gestión administrativa y financiera, incluyendo carrera administrativa y planes de capacitación; y (v) equipamiento y espacio físico.

Las metas planteadas para esta operación pudieran parecer ambiciosas. Sin embargo, es importante señalar que las actividades incluidas en la operación están lo suficientemente avanzadas en su preparación. Además, se cuenta con el conocimiento y apoyo de la Asamblea para llevarlas a ejecución, ya que la Asamblea, a través de la Comisión de Modernización, participó desde su inicio en la preparación.

VII. JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

El proceso político de ordenamiento y consolidación institucional que vive el país, implica diseñar políticas que respondan a las necesidades más importantes de la población y adecuar las instituciones públicas a través de marcos regulatorios que, entre otros aspectos, promuevan la actividad del sector privado. La agenda para los próximos años es compleja y requiere procesar proyectos de ley acordes con el amplio programa de reformas económicas y sociales que el Gobierno se ha trazado¹. A estos efectos, el correcto funcionamiento de la Asamblea Legislativa permitirá asegurar las condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática y catalizar el proceso de reformas.

En la programación de actividades previstas por el Banco en Panamá, se da especial énfasis en apoyar al Gobierno en resolver los problemas que afectan la capacidad de ejecución del sector público, a fin de cumplir con la ejecución de los programas de reforma económica y social del país. La estrategia del Banco es altamente congruente con el Programa de Gobierno y es consistente con las metas operativas de la Octava Reposición de Recursos, que propone la modernización del Estado y la sociedad civil como temas prioritarios.

Para que las acciones de transformación del sector público se desarrollen integralmente, el Banco acordó con el Gobierno estructurar un programa global de modernización del Estado por etapas a través de diferentes operaciones, habiéndose identificado en principio: (i) Modernización de la Gestión Fiscal, cuyo análisis se encuentra realizado; (ii) Fortalecimiento del Órgano Judicial; (iii) Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE); y (iv) Modernización del Órgano Legislativo.

VIII. ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA Y EXPERIENCIAS DEL BANCO

Entre 1991 y 1993, la Asamblea recibió asesoría y recursos para automatización de los sistemas de información a través del Consorcio para el Desarrollo Legislativo, solventado por USAID. La USAID a través de su proyecto, apoyó la creación de los departamentos de informática, archivo y microfilmación. Esto permitió iniciar una cultura informática dentro de la Asamblea, pero debido a los limitados recursos, su alcance incluyó solo el inicio de dichos departamentos, más no su implantación. Este proyecto permitió la adquisición de equipos para establecer las redes computacionales existentes y el desarrollo de aplicaciones de software.

Es el 15 de abril de 1995 que el Pleno de la Asamblea Legislativa emite una resolución donde nombra una Comisión de Modernización del Órgano Legislativo, de carácter permanente hasta 1999, y se inician las negociaciones con el BID y son continuados por el Dr. Carlos Alameda Concluyendo en 1996 con la firma de un convenio durante la reunión de Gobernadores el BID en Buenos Aire, Argentina.

¹ Ley Anti-monopolios, Ley de Educación, Ley Marco reforma de servicios públicos, Ley del Ambiente, Ley Régimen de Seguridad Social, etc.

IX. COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Fortalecimiento Legislativo

Este componente permite mejorar los sistemas de asesoría legislativa y de fiscalización de la Asamblea y modernizar su marco normativo y reglamentario.

Con la ejecución de este componente se espera fortalecer y reorganizar el sistema interno de asesoría técnica a fin de mejorar la eficiencia en la actividad de los legisladores y de las comisiones legislativas, la directiva y las fracciones políticas de la Asamblea. Asimismo, se espera fortalecer la capacidad de control y seguimiento de la ejecución del presupuesto nacional, apoyando a la Comisión de Presupuesto.

Se establecerá, además, un fondo especial basado en un reglamento operativo, destinado a fortalecer y dar mayor transparencia al sistema de asesoría externa (Otras condiciones), que permita la flexibilidad financiera para contratar oportunamente consultoría especializada para el análisis de los proyectos de ley que lo requieran, (por ejemplo, en medio ambiente, privatización, concesiones, etc.) la realización de estudios, foros, seminarios, talleres, debates de iniciativas de ley con las comunidades afectadas y otras actividades específicas de asesoría y perfeccionamiento técnico. A fin de establecer dicho fondo, el Banco contribuirá hasta con la suma de US\$100.000 para la operación del mismo en los dos primeros años. A partir del tercer año, una vez realizados los trámites presupuestales correspondientes, el financiamiento provendrá de recursos del presupuesto de la A.L.

Por otro lado, se espera apoyar en la elaboración e implantación de un código de ética y honor parlamentario, que fije el marco de conducta y las sanciones a que deben someterse los legisladores mientras desempeñan el cargo para el que fueron elegidos, garantizando la máxima transparencia en sus actividades privadas y públicas y asegurar la imagen y credibilidad ciudadana en la función legislativa. Adicionalmente, se espera realizar reglamentación interna de la AL para lograr una mayor autonomía administrativa y la institucionalización de los cambios organizacionales que adelantaría el Proyecto.

Las metas previstas para este componente son:

- a. *Función legislativa y de fiscalización.* (i) Reordenamiento del esquema de asistencia legislativa, agrupando las 21 Comisiones Permanentes con la creación e implantación de 8 secretarías técnicas divididas por áreas de trabajo, en los términos acordados con el Banco durante la misión de análisis, asignando un secretario técnico para cada una de ellas (Archivos Técnicos); (ii) apoyo a las 8 secretarías técnicas, incluyendo el establecimiento de un sistema de asesoría permanente con un equipo interdisciplinario, especialmente en materia legal y en evaluación del impacto económico de las leyes; (iii) establecimiento de un fondo especial reglamentado; y (iv) apoyo a la Comisión de Presupuesto en la conexión con la red de información sobre ejecución presupuestaria y la realización de actividades de capacitación del personal de dicha comisión.
- b. *Mejoramiento del marco normativo y reglamentario.* (i) Elaboración e implantación de un código de ética y Honor Parlamentario, incluyendo el fortalecimiento de las medidas disciplinarias; (ii) realización de un foro sobre ética y honor parlamentario, con la participación de expertos internacionales; y (iv) revisión, modificación e implantación de reformas al Reglamento Interno.

- c. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 126 meses de consultoría local, 6 meses de consultoría internacional y la participación de personal permanente de la Asamblea. En la matriz de contenidos y en cuadro de marco lógico, se detallan las actividades específicas con sus costos.

B. Análisis, documentación e información legislativa

Este componente permite contribuir a la seguridad jurídica nacional, facilitando el conocimiento y el análisis de la legislación vigente, el seguimiento del proceso de formación de la ley, el acceso a documentación y la consolidación de un sistema de información e informática legislativa.

Con la ejecución de este componente se espera crear un sistema de conocimiento de la legislación vigente, a través de un trabajo de ordenamiento, depuración legal y publicaciones periódicas que garantice la seguridad jurídica y facilite el análisis de la legislación. Por otro lado, se desarrollaría y consolidaría un sistema de informática para apoyar, fortalecer y hacer más eficiente el trabajo parlamentario, especialmente el seguimiento del trámite legislativo y su documentación según las nuevas facilidades de la red computacional. Asimismo, se espera transformar la biblioteca y archivos, en un centro de información y documentación legislativa, con facilidades de informática y dotación de material bibliográfico que satisfaga consultas internas y del exterior sobre documentación legislativa.

Particularmente, se espera desarrollar el sistema de programación y seguimiento del primer debate, incluyendo la coordinación de agenda de reuniones, citaciones, invitaciones y asistencia a las sesiones o audiencias públicas; el seguimiento de mociones, modificaciones y acuerdos por artículo de cada proyecto de ley; la documentación de referencia y los informes de asesores por temas o artículos de proyectos de ley; las consultas a fuentes externas sobre políticas en temas específicos y legislación comparada; las facilidades para manejo de textos, archivos y comunicaciones que hagan más eficiente el trabajo de Secretaría Técnica y el funcionamiento de todas las comisiones.

Este componente tiene las siguientes metas:

- a. *Depuración legal y establecimiento de un sistema que conlleve el conocimiento de la legislación vigente.* (i) Realizar estudios y compilaciones para establecer los textos de la legislación vigente y la jurisprudencia asociada a ellos, creando las bases de datos correspondientes; (ii) diseñar el sistema informático que comprenda software de manejo, clasificación temática y descriptores para referencia cruzada de textos, acceso directo en línea a través de la red de Internet, (permitiendo una mayor transparencia al público y ONGs) y asistencia a usuarios externos, incluyendo el manejo compatible de la documentación de la “historia legislativa” de cada ley; (iii) establecer un sistema periódico de publicación de la legislación, que incluya el diseño de mecanismos que permitan la participación de editoriales e imprentas privadas; y (iv) realizar un foro de expertos en bases de datos e informática jurídica.
- b. *Sistemas de información y documentación legislativa.* (i) Diseñar e implantar un sistema de seguimiento del trámite legislativo y su documentación, con énfasis en el primer debate; (ii) establecer un sistema de control de correspondencia, citaciones, orden del día, actas, diario de debates y mociones; (iii) crear y reglamentar un centro de información y documentación legislativa, que integre los servicios de biblioteca, archivo, microfilmación e informática legislativa; (iv) definir

mecanismos de adquisición de materiales bibliográficos e información; y (v) dotar el centro de información y documentación de material bibliográfico.

- c. Este componente se ejecutará con la participación de 104 meses de consultores locales, de 8 meses de consultores internacionales, y además con personal permanente de la Asamblea.

C. Mecanismos de diálogo y relaciones con los otros poderes públicos y la sociedad civil

Este componente permite apoyar el establecimiento de sistemas de comunicación percepción de la actividad legislativa dirigida a la ciudadanía, fortalecer las relaciones con los otros poderes del Estado, facilitar espacios de concertación y mejorar la confianza ciudadana en la labor de los legisladores.

Con la ejecución de este componente se espera promover la difusión de las actividades legislativas, de las audiencias públicas, del debate parlamentario, de los textos de las leyes vigentes y de los derechos de los ciudadanos de participar en los primeros debates parlamentarios. Asimismo, se espera establecer un mecanismo para crear confianza y credibilidad ciudadana en la labor legislativa y sondear la opinión popular sobre algunas iniciativas legislativas.

Por otro lado, se espera realizar actividades para llevar el debate legislativo a las comunidades para la discusión de iniciativas específicas que lo justifiquen, utilizando recursos del fondo rotatorio que se establezca conforme a lo señalado en el componente de fortalecimiento legislativo. Además, se espera fortalecer la imagen corporativa en la opinión pública y consolidar el liderazgo legítimo que le corresponde en el proceso de transformaciones y consolidación democrática, a través del diálogo y búsqueda de consensos con los otros poderes públicos y la ciudadanía.

Las metas de este componente son:

- a. *Sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa.* (i) Formular una política de la AL sobre relaciones públicas y difusión de sus actividades, que incluya el mejoramiento de las relaciones con los medios de comunicación y prensa; (ii) realizar una campaña de información y motivación por TV para lograr la participación de la sociedad civil en los primeros debates parlamentarios y en el acceso a información; (iii) realizar de un foro nacional con la prensa; y (iv) diseñar y ejecutar un sistema de encuestas semestrales de opinión y recepción de la actividad legislativa.
- b. *Fortalecimiento de las relaciones con otros órganos del Estado y la sociedad civil.* (i) Realizar cuatro encuentros de discusión de temas de interés nacional con los otros poderes públicos, durante la ejecución del Proyecto; y (ii) realizar foros, debates y talleres regionales, de acuerdo con la reglamentación del fondo especial..
- c. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 32 meses de consultores locales, de 1 mes de consultoría internacional, además de personal permanente de la Asamblea.

D. Fortalecimiento administrativo

Este componente permite mejorar los sistemas de gestión administrativa y financiera de la AL, apoyar la elaboración e implantación de una ley sobre carrera legislativa y establecer un sistema permanente y sostenible de capacitación.

Con este componente se espera fortalecer y modernizar los sistemas administrativos, de gestión y control de los recursos humanos financieros, físicos y de los servicios de apoyo, utilizando intensivamente las facilidades computacionales y la informática. Asimismo, se espera completar los estudios e instrumentos necesarios para aplicar una ley sobre carrera legislativa para el personal permanente, consistente con las Normas Generales de Carrera Administrativa ya asumidas por el Órgano Ejecutivo.

Por otro lado, se espera establecer un sistema permanente de capacitación, perfeccionamiento y desarrollo profesional para los funcionarios del área administrativa orientado de preferencia al personal de carrera, respecto de las normas y procedimientos vigentes, el uso de las facilidades de computación e informática, las pautas de control interno administrativo y financiero.

Las metas de este componente son:

- a. *Gestión administrativa y financiera.* (i) Revisar y reorganizar funcionalmente la administración de la Asamblea Legislativa (Organigrama interno); (ii) revisión y simplificación de los procedimientos administrativos y financieros; (iii) revisión y mejora de los manuales de gestión administrativa, reordenamiento de responsabilidades y actualización de aplicaciones computacionales en el área administrativa y financiera; (iv) implantación de las recomendaciones de reorganización administrativa, con base en las reuniones de seguimiento; (v) creación de la Dirección de Auditoría Interna; (vi) aplicación de medidas de desarrollo organizacional para el fortalecimiento de la Dirección de Relaciones Públicas; y (vii) desarrollo y/o compra de programas de soporte lógico para el área administrativa tales como sistemas de información de planilla, presupuesto y contabilidad.
- b. *Elaboración e implantación de una carrera legislativa.* (i) levantamiento de personal; (ii) realización de estudios para la descripción y clasificación de puestos, escalas salariales, reglamentación de censos, remociones y de selección de personal; (iii) elaboración de un proyecto de ley de carrera legislativa, acompañado de un estudio de alternativas financieras viables para su implantación; (iv) realización de un foro para el análisis de la carrera legislativa; (v) definición del nuevo reglamento de personal; (vi) implantación de la carrera legislativa en el marco de las asignaciones presupuestales vigentes para el personal.
- c. *Capacitación.* (i) establecimiento de un sistema permanente y sostenible de capacitación en función de las reformas administrativas y de recursos humanos que adelantaría el Proyecto, focalizado hacia el personal de carrera legislativa; y (ii) elaboración y ejecución de actividades de capacitación en cuanto a las facilidades de computación e informática que se instalarían con recursos del Proyecto.
- d. Este componente se llevará a cabo mediante la contratación de 14 meses de consultoría local, 28 meses de consultoría internacional, incluyendo un coordinador de capacitación durante 12 meses.

E. Equipamiento y rehabilitación física

Este componente permite apoyar la ejecución del proyecto, con la dotación del equipo computacional y técnico, y la rehabilitación del espacio físico indispensable para el funcionamiento de las actividades que se propone adelantar.

Las metas previstas para este componente son:

- a. *Dotación de equipamiento computacional.* (i) diseño físico y establecimiento de una nueva plataforma informática; y (ii) dotación del equipo necesario.
- b. *Rehabilitación física.* (i) elaboración de diseños y planos; (ii) realización de las obras de rehabilitación física en el Palacio Legislativo (480 mts²), incluyendo la dotación de equipos eléctricos.

Este componente incluye la adquisición de equipo, mobiliario y programas de computación para cerca de (90) estaciones de trabajo, (3) sistemas de redes y (1) sistema de comunicación. Las superficies a remodelar o rehabilitar, incluidas como parte del Proyecto son en total 480 m² para acoger las necesidades urgentes de espacio. Las obras necesarias tienen un costo aproximado de hasta US\$340.000 y las mismas serán financiadas en su totalidad con el aporte local.

La rehabilitación del espacio físico requerirá los servicios de un coordinador, funcionario de la Asamblea, durante 12 meses y recursos para la contratación de los servicios de una oficina de arquitectura que realice los estudios y diseñe las soluciones para reasignar, rehabilitar y remodelar los edificios en que funciona la Asamblea, tramite los permisos correspondientes, supervise las obras y efectúe las inspecciones municipales que se requieran.

El costo total del proyecto es de 4.100 millones de dólares, de los cuales 1.300 son aportados por el Gobierno de Panamá.

Se ha contratado al PNUD para el manejo del financiamiento total del proyecto de modernización. Las agencias de financiamiento internacional deben promover en América Latina este tipo de proyectos, dado que las Asambleas son los entes políticos por excelencia, no se pueden tratar inflexiblemente sino que se les promueva en el tiempo, pues solo el compromiso internacional hará que los organismos legislativos busquen una transformación.