

SECCIÓN SEGUNDA

RESEÑA DE UN DESAFÍO: LA MODERNIZACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

Gerson Martínez

I. EL DESAFÍO NACIONAL

A pesar de que El Salvador se vio desangrado por muchos años de violencia, hay un sueño compartido de un pueblo-Nación que quiere hacer de El Salvador un país próspero y emergente para el nuevo siglo. Una sociedad integracionista, productiva, competitiva, justa, democrática y en paz. Con muchas diferencias, los salvadoreños están unidos en esta idea. Visión que necesita traducirse en un proyecto de Nación, en el cual todos debemos participar, desde la más ancha perspectiva transideológica y plurisectorial.

Hay de hecho varias propuestas de agenda nacional para los próximos 15 ó 20 años. En este sentido, el país camina por las sendas correctas, quizás no con las velocidades deseadas, pero en la dirección correcta. La Presidencia de la República nombró una comisión para trabajar temática y metodologías posibles.

II. MOMENTO ACTUAL

El Salvador vive una avanzada transición a la democracia y más precisamente se está pasando de una primera generación de reformas democráticas de apertura a las reformas de segunda generación, de construcción y consolidación democrática.

III. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN TRANSICIÓN

A. Fortalezas

1. Asamblea fundada en un consenso. Al inicio de esta legislatura y pasadas las elecciones de marzo, el Congreso se compuso de una forma más plural, se dio casi una paridad de fuerzas; quizás por ello

algunos vaticinaron una gran crisis que paralizaría al Congreso, pero ello no sucedió, en ese contexto surgió el Protocolo de Orientación. (Ver Protocolo de Orientación para la Legislatura 97-2000, Anexo 1).

2. Aceptable acceso a la ciudadanía, que es casi irrestricto, la gente tiene acceso a las Barras y mientras no hayan insultos, la sesión no se suspende. Ha sido un proceso educativo muy importante. Ello ha favorecido la relación de la ciudadanía con el Congreso y se ha avanzado en la democracia y la convivencia pacífica.
3. Acceso casi irrestricto a los medios de comunicación.
4. Fortalecimiento del carácter plural y colegiado y de la representación proporcional, en toda la anatomía del sistema, no hay cooptación por parte del Presidente del Congreso.
5. Fluidez del producto de las comisiones al pleno (en la misma semana). Se ha actuado con pleno sentido del tiempo, aunque no ha habido uniformidad de criterios.
6. Redefinición de las reglas de debate y agilización de plenarias. El desafío es cómo agilizar sin sacrificar la calidad del producto legislativo.
7. Un proceso de modernización legislativa, administrativa y técnica en marcha, aunque necesita delinear mejor sus estrategias y programas. En el Congreso se da fundamentalmente el ejercicio de la representación ciudadana, ahí se da un espacio privilegiado para esa representación. Se planteó en un momento, como parte del debate, quiénes debían formar las comisiones Legislativas; algunos propusieron que fueran sólo profesionales, pero en El Salvador hay mucha gente marginada, y bajo ese criterio seguirían excluidos. Entonces no, porque el Gobierno representa el voto de la mayoría; en el Congreso se expresa la Voluntad General, tanto mayorías como minorías, ilustrados o descalzos, esa es la esencia del Congreso desde su concepción, pero también modernizar la Asamblea de tal forma que, mediante el instrumental adecuado tome las decisiones adecuadas una persona que no está calificada adecuadamente.

B. Algunos puntos débiles a mejorar

1. Mejorar en el proceso de elaboración legislativa.
 - a. Para una más sólida sustentación pre-legislativa. A esto se le va dando cada vez más, una sólida sustentación, hay más consulta.
 - b. Para dotar de mayor consistencia, coherencia y viabilidad al producto propio de la fase legislativa.
 - c. Aprobado el dictamen, cuando la ley entra en vigencia y se inicia la fase post-legislativa, es todavía muy pobre el papel del Parlamento. Aún cuando el seguimiento y evaluación post-legislativo es muy útil para desarrollar congresos proactivos capaces de irse anticipando, en lo posible, a los requerimientos de reforma o a las necesidades de nuevas decisiones reguladoras.
2. El papel contralor del Congreso si bien se lleva a cabo, es todavía débil y condicionado. Esto va a requerir de algunos años para que se concrete; es un hecho que el presidencialismo ha contribuido

a crear estructuras, creencias e inercias que no favorecen el papel contralor, se debería avanzar más hacia una propuesta semi-presidencialista.

3. En la discusión del presupuesto, institucionalmente hay una dependencia de los canales de información del Ejecutivo. No hay un equipo técnico que analice el presupuesto, no sólo en la aprobación sino en el seguimiento; ello se puede deber no sólo a restricciones financieras, sino también a restricciones de visión.
4. No obstante notables avances en el ejercicio de un parlamentarismo democrático, hay un cierto déficit de conocimiento y de transparencia que es menester superar en la institución deliberante.
5. Existe en el cuerpo técnico un buen grupo de profesionales experimentados que alimentan sustancialmente el trabajo legislativo. Hace falta, sin embargo, en otros casos, elevar su cualificación y depurar criterios y mecanismos de selección en la contratación, a fin de fortalecer y diversificar la experticia.
6. Es fundamental pasar a una etapa superior en los esfuerzos centroamericanistas, dirigidos especialmente a crear un circuito de información interparlamentaria, que sea funcional y que permita el acceso oportuno a la legislación comparada, en vías a la homologación normativa y de sus mecanismos de aplicación.

En la legislatura pasada existía un Comité Técnico, que fue formado con la idea de darle seguimiento a un convenio con la AID, pero en esta legislatura se aprobó institucionalizar dicho comité como un Comité de Modernización del Congreso.

RECUADRO 1
PROTOCOLO DE ORIENTACIÓN PARA
LA LEGISLATURA 1997 - 2000

Nosotros, representantes de las diferentes fracciones políticas de la Asamblea Legislativa, considerando:

Que el pasado dieciséis de marzo, la voluntad democrática de nuestro pueblo estableció una correlación política al interior de la asamblea legislativa, que obliga a todos sus integrantes a mantener un constante y permanente esfuerzo de concertación, en aras de lograr el desarrollo democrático del país.

POR TANTO

Suscribimos el presente protocolo que contiene los términos y parámetros que deben regir a la nueva junta directiva de la asamblea, para que pueda desarrollar una actuación colegiada, bajo la dirección de un presidente del órgano legislativo de consenso, que mantenga una actitud de concertación y de promoción de soluciones.

Por lo cual, nos comprometemos a cumplir con lo siguiente:

1. Que la junta directiva y su presidencia impulsaran, mediante un proceso participativo, la modernización funcional y contribuirán a una mayor democratización interna del órgano legislativo, impulsando una reforma democratizadora del reglamento interior de la asamblea, asegurando además el carácter colegiado de la junta directiva y el desarrollo de la transparencia en los quehaceres que le competen a este órgano del estado, incluyendo la eficacia en la administración de los bienes de este órgano.
2. Que la presidencia y la junta directiva promoverán la apertura y el acceso a los distintos sectores de la sociedad, a la consulta y al estudio serio de las iniciativas de la ley y peticiones de la ciudadanía.
3. Que la presidencia, la junta directiva y los suscriptores promoverán la independencia del órgano legislativo.
4. Que la presidencia y la junta directiva realizarán los esfuerzos necesarios para generar, promover y facilitar el consenso y la concertación entre los distintos miembros de la asamblea legislativa.
5. La presidencia de la asamblea legislativa es depositaria de la confianza de todos los diputados y por consiguiente goza su pleno apoyo, y estos actuarán para favorecer la estabilidad de la junta directiva y su presidencia. en consecuencia, la presidencia se comprometerá a cumplir estrictamente los términos de este protocolo, que sustentará el funcionamiento y orientación de la legislatura 1997 - 2000.
6. Sobre las vicepresidencias: se acuerda impulsar una reforma puntual al reglamento interior de la asamblea para que a partir de esta legislatura se institucionalice un primer, un segundo, un tercer y un cuarto vicepresidentes de la asamblea legislativa la misma designación se hará respecto de las secretarías.
7. Que se recurrirá a la dispensa de trámites únicamente en aquellos casos estrictamente indispensables para el interés nacional y en aquellos casos convenidos de consenso.
8. Que los nombramientos del personal de los distintos niveles de dirección administrativa se hará con base a criterios de capacidad, profesionalismo e independencia partidaria.
9. Que la junta directiva contribuirá a la participación nacional en la elaboración de proyecto de desarrollo nacional.

San Salvador, a los dos días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete.

ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA
ARENA

PARTIDO CONCILIACIÓN NACIONAL
PCN

PARTIDO DEMÓCRATA
PD

PARTIDO LIBERAL DEMOCRÁTICO
PLD

PARTIDO RENOVACIÓN SOCIAL CRISTIANO
PRSC

PARTIDO CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA
CD

PARTIDO FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA
LIBERACIÓN NACIONAL FMLN

PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO
PDC

PARTIDO MOVIMIENTO DE UNIDAD
PMU

RECUADRO 2
ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR
PLAN MAESTRO DE MODERNIZACIÓN

Justificación

La modernización del Parlamento forma parte fundamental de la reforma política del Estado y constituye una ruta de primer orden hacia la democracia. Es por ello que los diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador han querido una transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance del Poder Legislativo, que permita mayor participación en el proceso de elaboración de la Ley y que mejore en forma considerable la calidad del producto legislativo.

Hasta el momento la Asamblea ha logrado importantes avances en este campo, mejorándose tanto la labor legislativa como administrativa de la Asamblea. Sin embargo, aún queda mucho por recorrer y parece necesario elaborar un Plan Maestro de Modernización que refleje las necesidades existentes de la Asamblea y que permita canalizar efectivamente los esfuerzos. Dicho Plan deberá tener como base las metas alcanzadas para consolidar los logros y trabajar en aquellas áreas que se consideren prioritarias. El objetivo de este nuevo esfuerzo de la Asamblea es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos, sus aspiraciones e intereses, fortaleciendo la ruta al sistema democrático.

El presente documento constituye un esfuerzo por sintetizar y unificar las ideas expresadas en la reunión del pasado 23 de enero de 1998, en la cual los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador expresaron sus criterios sobre la importancia del proceso de modernización del Parlamento, desarrollaron una visión compartida y establecieron los componentes que consideraron como prioritarios para conformar el Plan Maestro de Modernización.

Este Plan Maestro es un proceso programado, que responda a la visión compartida en la que se recojan los cambios prioritarios para responder a la necesidad de una mayor participación en los procesos de legislación, supervisión del quehacer de otros entes estatales, elección de funcionarios y dar acogida a problemas nuevos y significativos para diversos sectores de la sociedad salvadoreña.

El sentido de éste radica en recoger esas necesidades en un esfuerzo sistemático de cambios para alcanzar la transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance, con el fin de mejorar la calidad de desempeño legislativo.

I. MISIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

El Salvador necesita una Asamblea Legislativa que ofrezca un producto legislativo y electivo de la más alta calidad, mediante el mayor acierto de las leyes y acuerdos, y la adopción de decisiones fundadas en las demandas de la sociedad; así como en el ejercicio de su función contralora, al servicio de los objetivos nacionales, el desarrollo económico, social, ambiental, democrático y cultural, es decir, Leyes y Acciones viables, eficaces, entendibles, accesibles y sustentadas en el apoyo ciudadano, surgidas dentro de una dinámica interactiva con la sociedad y con la realidad sobre la que se legisla.

II. OBJETIVOS GENERALES

1. Alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las labores propias de la Asamblea Legislativa.
2. Fortalecer la independencia y transparencia de la Asamblea.
3. Incrementar la participación de la población en la consolidación de la democracia.

III. COMPONENTES

1. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

Objetivo General

Profundizar la comunicación entre Asamblea Legislativa y la población, de modo de que sea constante y efectiva, promoviendo la participación pública en el quehacer legislativo.

Objetivos Específicos

- a) Promover la participación de la Población: Desarrollar un programa de educación cívica el cual tenga como propósito mejorar el entendimiento de la población del papel y función que desempeña la Asamblea Legislativa en una sociedad democrática.
- b) Escuchar y Procesar las Propuestas e Iniciativas: Desarrollar actividades dirigidas a informar al electorado de los temas en estudio en el seno de la Asamblea y de los canales a través de los cuales la ciudadanía puede comunicar sus preocupaciones e iniciativas a los diputados.
- c) Incentivar y Mejorar la Consulta: Realizar audiencias y foros que permitan a la Asamblea Legislativa interactuar tanto con el pueblo como con los demás entes del Estado.
- d) Misión de Informar: Informar a la Población, a través de los diferentes medios de comunicación, lo que se está discutiendo en el pleno y las Comisiones del Parlamento para fomentar su participación.
- e) Dislocación de Equipos Departamentales: Crear una comunicación constante y efectiva con la población, trasladando servicios y funciones de la Asamblea Legislativa a las cabeceras departamentales, creando una relación permanente con éstas y facilitando la consulta o gestión directa de la población.

METAS

- Implementar oficinas en cabeceras departamentales.
- Diseñar e implementar un programa de educación cívica que incluya entre otros:
 - Desarrollar un sistema de comunicación televisiva.
 - Crear un medio escrito que informe de las labores de la Asamblea Legislativa.
 - Actualizar vídeo institucional y elaborar una Guía Legislativa que llegue a los sectores más populares de la población.
- Fortalecer la Unidad de Prensa.
- Fomentar la atención a giras escolares educativas.
- Evento niños y niñas diputados por un día.

2. ASISTENCIA TÉCNICA

Objetivo General

Establecer un programa permanente y sostenible de apoyo técnico, tanto interno como externo, de alta calidad profesional para uso de los diputados en sus deliberaciones dentro de las comisiones, para ofrecer un producto legislativo de la mayor calidad posible y que responda a las necesidades del país.

Objetivos Específicos

- a) Realizar un estudio de las comisiones que permita registrar el volumen, la intensidad y calidad del trabajo legislativo con el fin de determinar las necesidades de personal permanente, eventual o voluntario de cada comisión.

- b) Entablar relaciones de cooperación técnica con Universidades Nacionales y Extranjeras, la Población y diferentes centros de pensamiento para uso de las Comisiones.
- c) Reestructurar la Unidad de Análisis.
- d) Establecer unidades de asesoría permanente interna a las Comisiones que lo ameriten.
- e) Desarrollar las bases de datos requeridas.
- f) Contribuir a la gestión de la Asamblea Legislativa ante la Cooperación Internacional para la canalización de recursos atinentes a la modernización de la misma.

METAS

- Establecer convenios académicos.
- Acuerdos con Universidades nacionales para realizar programas de servicio social.
- Acuerdos con Universidades extranjeras.
- Creación de la base de datos del Directorio de Consultores.
- Crear un equipo técnico asesor para la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto.
- Crear un centro de información y estudios que incluye las dependencias: Biblioteca especializada, Índice Legislativo, Unidad de Investigación y Análisis, y Archivo.

3. FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO

Objetivo General

Mejorar y apoyar la estructura administrativa de la Asamblea para lograr un funcionamiento eficaz y eficiente.

Objetivos Específicos:

- a) Lograr una estructura administrativa que agilice el trabajo y aumente la capacidad de respuesta a las demandas.
- b) Establecer procedimientos administrativos funcionales, racionales, claros y transparentes, capaces de resistir las presiones políticas y de evitar el traslape de funciones entre los diputados y la administración.
- c) Elaborar manuales separados por módulos que sean funcionales y de fácil manejo.

METAS

- Creación de una Gerencia General que controle las gerencias ya existentes.
- Diseñar un organigrama funcional, tres gerencias:
 - a) Gerencia Administrativa y Financiera,
 - b) Gerencia de Recursos Humanos y
 - c) Gerencia de Operaciones Legislativas.
- Actualizar y elaborar, cuando no exista, de acuerdo a la experiencia:
 - a) Manual de Organización
 - b) Manual de Normas y Procedimientos Administrativos
 - c) Manual de Descripción de Puestos
 - d) Evaluación del desempeño de trabajo
 - e) Manual de Contratación de empleados
 - f) Escalafón
 - g) Manual de Procedimientos de Compras
 - h) Manual de Procedimientos para la elaboración del Presupuesto Institucional, que incluye el Plan Operativo Anual.
 - i) Manual de Procedimientos de Control de Inventario Físico.
 - j) Crear la Unidad Financiera Institucional, para que implemente, entre otros, el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

4. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Objetivo General

Mejorar la estructura operativa y los procedimientos legislativos, para dinamizar el funcionamiento y ofrecer un producto de calidad, viable, apegado a la realidad nacional y que responda positivamente a las demandas de la población.

Objetivos Específicos:

- a) Revisar y mejorar la estructura de la Gerencia de Operaciones Legislativas para lograr un mejor funcionamiento.
- b) Revisar los procedimientos legislativos del Pleno, Comisiones Permanentes y Junta Directiva para establecer una normativa que facilite el consenso.
- c) Establecer un sistema de aseguramiento de la calidad en el Proceso de Formación de la Ley, basado en una normativa que permita reglas claras, compromisos del personal y evaluación de los resultados.

METAS

- Elaborar el Manual de Procedimientos Legislativos
- Institucionalizar las Fracciones Legislativas
- Crear base de datos para ser introducida a la Red:
 - Registro de acuerdos de Junta Directiva
 - Registro de Expedientes pendientes de dictaminar de cada una de las comisiones.
 - Actas (versión mecanográfica) de las Sesiones Plenarias.
 - Agenda de la Sesión Plenaria.
- Crear las Jefaturas de la Unidad de Asesoría Técnica y de la Unidad de Análisis como dependencias de la Gerencia de Operaciones Legislativas.
- Instituir los Grupos Parlamentarios que guardan afinidad (Departamento-Género).

5. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

Objetivo General

Brindar conocimiento y desarrollar habilidades que lleven al personal de la Asamblea a ser más competentes y eficientes en una organización más productiva y competitiva.

Objetivos Específicos:

- a) Establecer y actualizar un modelo propio de servidor legislativo y ajustar los servicios de capacitación a las necesidades de la Asamblea Legislativa, y crear un programa que les permita elevar sus conocimientos, destrezas y valores a través de seminarios, conferencias y cursos cortos.
- b) Permitir la especialización y superación por medio de diferentes niveles de educación formal e informal (grados, posgrados, intercambios legislativos, giras de estudio), estableciendo a la vez incentivos según la preparación que reciba el personal.
- c) Crear un programa tipo para capacitar a los nuevos diputados en diferentes áreas: procedimientos legislativos, administrativos y normas parlamentarias entre otras.
- d) Desarrollar un programa de capacitación en el área de informática, orientado a las necesidades específicas de los diputados y del personal de la Asamblea.

6. INFORMÁTICA

Objetivo General

Diseñar y poner en marcha un sistema moderno de información que mejore el apoyo técnico a la actividad legislativa y administrativa.

Objetivos Específicos:

- a) Establecer una mayor capacidad de investigación dentro de la Asamblea para incrementar la disponibilidad de información que permita la comparación y el análisis para el uso de los legisladores en sus debates.
- b) Desarrollar las bases de datos requeridas para darle seguimiento al trabajo de las comisiones.
- c) Desarrollar e implementar un sistema de información accesible que permita mejorar la productividad y desempeño administrativo-financiero.

METAS

- Elaboración de un plan estratégico del desarrollo informático de la Asamblea Legislativa.
- Implementar la red institucional de informática.
- Sistematizar la información administrativa-financiera (contable).
- Sistematizar la información de los Recursos Humanos.
- Desarrollar el Sistema de Imágenes del Archivo para introducirlo a la Red.
- Crear las siguientes bases de datos para luego introducirlas a la Red:
 - Entrada de piezas de correspondencia
 - Agenda de la Sesión Plenaria
 - Visitas de funcionarios a las Comisiones
 - Expedientes pendientes de dictaminar de cada una de las Comisiones.
 - Crear servicios internos de soporte (Internet)
- Introducir a la Red Institucional las bases de datos que ya existen: Índice Legislativo, Biblioteca y Directorio de Consultores.
- Creación de la página WEB de la Asamblea Legislativa para su publicación en Internet y que el público tenga acceso a la misma.

7. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPOS

Objetivo General

Contribuir a proyectar y supervisar el desarrollo de la infraestructura indispensable para que al interior de la Institución se cuente con espacios funcionales para el desarrollo de las actividades.

Objetivos Específicos:

- a) Proporcionar a cada diputado una oficina semiprivada y amueblada.
- b) Proporcionar al personal técnico, ejecutivos y empleados legislativos un mejor ambiente de trabajo.
- c) Actualizar los equipos mobiliarios de las oficinas de los diputados, comisiones y fracciones parlamentarias para lograr una mejor comunicación interna como externa.
- d) Actualizar los equipos y mobiliarios de las oficinas de la gerencia y de otras dependencias de la Asamblea para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño del trabajo personal.

METAS

- Construcción y equipamientos de un edificio anexo que albergue las comisiones permanentes.
- Remodelación y habilitación de un Salón Cultural.
- Remodelación del Salón Azul.
- Habilitación en el Salón Azul de una oficina de prensa.
- Plan de compra, sustitución y venta de vehículos para el trabajo de campo de los diputados.
- Elaborar un normativo para la asignación y uso de vehículos.
- Remodelación y habilitación de un comedor para el personal.

IV. DETERMINACION PARA EL ARRANQUE

La Junta Directiva a fin de apoyarse en un equipo colegiado y de manera sistemática para implementar el Plan de Modernización, monitorear el desarrollo del mismo, propondrá al Pleno Legislativo transformar al Comité Técnico actual en un Comité de Modernización con el carácter y composición siguiente:

1. El Comité de Modernización será presidido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.
2. Estará integrado por diputados representantes de cada una de las fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa, conscientes de la responsabilidad que implica pertenecer a este Comité.
3. Los diputados que integren el Comité podrán ser removidos de sus cargos por la Junta Directiva.
4. En las reuniones que se considere necesarias, se deberán incorporar a los Gerentes y Jefes de Unidad.
5. Contará con un reglamento específico que norme su organización y funcionamiento interno.