

## *SECCIÓN SEGUNDA*

### **EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL PARLAMENTO ANDINO**

*Rubén Vélez Núñez*

Es importante crear espacios de reflexión para que los parlamentarios, como representantes de elección popular y como legisladores que generan leyes en sus respectivos Congresos, tengan oportunidad de dialogar franca y constructivamente de cara al nuevo milenio temas de interés común, especialmente los procesos de modernización legislativa dentro del contexto de la reforma del Estado.

La crisis que afecta hoy las formas de organización del poder político—y de manera particular del Estado— no permite encontrar soluciones duraderas y estables, en la perspectiva de articular un proyecto político concertado que posibilite responder a los procesos de democratización que se han vivido en América Latina durante las dos últimas décadas.

La desorganización estatal, la despolitización de la sociedad civil, la falta de claridad en los objetivos políticos de los gobiernos, el caos administrativo, son algunos de los componentes que inciden negativamente en los procesos de democratización del Estado, y por supuesto, en la credibilidad y confianza que debe tener el ciudadano en la institucionalidad política.

Los impactos políticos y sociales, que han producido en América Latina los procesos de globalización e internacionalización de la economía, no han encontrado respuestas adecuadas en el plano político.

Por el contrario, la debilidad estatal para asumir y responder de manera conveniente a las demandas provenientes de amplios sectores sociales, ha generado el fenómeno de la ingobernabilidad, que en algunos casos, ha propiciado la aparición de formas autoritarias del ejercicio del poder, enmascaradas detrás de la propia normatividad constitucional.

Los procesos de modernización del Estado, se han reducido en la mayoría de los casos, a privatizar ciertas empresas estatales del sector productivo, sin entrar a cambiar y dinamizar las estructuras obsoletas de la organización política existente.

Todo ello, ha llevado a que no exista la debida legitimidad de las funciones estatales y de los organismos de control gubernamental, y que la ciudadanía haya ido perdiendo paulatinamente la confianza en

los gobiernos, en las funciones legislativa y judicial, provocando una verdadera crisis de legitimidad hacia el poder estatal y público.

Agréguese la débil representatividad que han tenido los partidos políticos frente a la sociedad civil, en razón de vacíos y deficiencias que no han podido ser superados: falta de democracia interna, divorcio real entre los líderes y las bases sociales, falta de creatividad respecto a nuevas formas de organización política, confusión ideológica, clientelismo y la deficiente formación política de los líderes.

Esta situación de crisis institucional del Estado, ha sido el mejor caldo de cultivo para que se ensanche cada vez más la brecha entre la ética y la política, y para que aparezcan formas cada vez más inverosímiles de corrupción política y administrativa en casi todas las esferas estatales. Ante este panorama, se ha generado un estado de abulia a la política y una situación de desconfianza e inseguridad económica y social, conduciendo a una especie de “quemimportismo” del ciudadano frente a los problemas de la vida pública y a los destinos de la sociedad.

Al hablar de procesos de modernización legislativa dentro de la Reforma del Estado, resulta muy apropiado considerar el tema de la educación y capacitación democrática de los ciudadanos, para evitar así, posibles contradicciones: “entre *poder y gente*, entre *individuo y sociedad*, entre *interés público e interés privado*, o entre *sociedad civil y política*.”

A este respecto, crear una cultura democrática en nuestros pueblos resulta muy importante con los más diversos estilos de solidaridad, que “*supone el trabajo de todos, por todos y para todos*”. Hablar de cultura democrática, es hablar de pautas de conducta, de roles de comportamientos que integran el proceso social tendiente a igualar las condiciones de desarrollo de todos los ciudadanos, sin menguar sus libertades. Si ello es así, podríamos pensar entonces en la factibilidad de la modernización del Estado y por ende de los Parlamentos, ya que un intento de Reforma del Estado sin modernización legislativa, sería incompleto por cuanto se dirigirían exclusivamente a la gestión, y no al sistema democrático, y generaría Estados asimétricos y probablemente más ineficientes que los anteriores.

Como bien lo anotan los Presidentes de los Parlamentos Iberoamericanos, en su última reunión realizada en Chile en el mes de setiembre:

- “Los objetivos de la modernización del Parlamento es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos; sus aspiraciones e interés, para fortalecer y dinamizar al sistema democrático.
- Que el debilitamiento de las funciones del Parlamento, afecta el fortalecimiento del sistema democrático al deteriorar paulatinamente su relación con la ciudadanía.
- El Parlamento ha de fortalecerse en su función de autodirección de la sociedad, constituyéndose como el epicentro del debate y de la integración de las diversas ideas e intereses de todos los grupos sociales y étnicos.”

Y proponen dar pasos prácticos en ese sentido, tales como:

- El Parlamento debe asumir su representatividad.

- El fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de los Parlamentos es inseparable, en muchos casos, de la modernización y reforma de los partidos políticos y del régimen electoral.
- El Parlamento debe perfeccionar, en el fondo y la forma, el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras con el objeto de profundizar y extender su control de los actos del Gobierno.
- El Parlamento debe profundizar la transparencia y la publicidad de los debates de sus Comisiones, y en general, de las actividades que en la actualidad tienden a ser reservadas.
- El Parlamento debe tener un papel relevante en su función esencial de legislar.
- El Parlamento debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del ejecutivo.
- El Parlamento debe participar especialmente, de manera crítica y constructiva, en el proceso presupuestario y económico.
- El Parlamento debe revisar los procedimientos de legislación y toma de decisión, para lograr el equilibrio que requiere la sociedad actual entre la profundidad de la generación de consensos y la reducción de los tiempos de respuesta.
- Se deben invertir los recursos y desarrollar las capacidades necesarias para difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de las Instituciones Parlamentarias.
- Se propone la creación del “Comité Permanente de Modernización Parlamentaria”.
- Que los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica deben contribuir a perfeccionar la labor desarrollada por los Parlamentos Regionales, en aras de solucionar los problemas de nuestras sociedades.”

¿Por qué proponen estos pasos? Porque están conscientes de las deficiencias que hoy aquejan a su institucionalización y organización; que sería ocioso repetir.

Siendo esto una realidad, para el rescate de la credibilidad, la legitimidad, y la representatividad de los Parlamentos, es importante hacer un ejercicio sobre los procesos de modernización parlamentaria que se adelantan en los cinco países de la Comunidad Andina, así:

En Bolivia, en abril de 1993, el Congreso de la República firmó el Convenio de Financiamiento e Implementación para poner en marcha el Proyecto “Centro de Investigación del Congreso Nacional” (CICON), con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la asistencia técnica de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY/OIP).

El CICON es una oficina legislativa que ofrece:

1. Servicios Prelegislativos: para relacionar al Parlamento con la sociedad civil, las instituciones y el mundo académico; e incrementar la participación ciudadana en los procesos legislativos.

2. Servicios de Asesoramiento Legislativo: en el análisis y provisión de información para Proyectos de Ley; análisis de seguimiento de los principales indicadores económicos y sociales; seguimiento de los procesos de participación popular y descentralización administrativa; análisis jurídico de los instrumentos legislativo; investigaciones; y talleres de información.
3. Servicios de información e informática: a través de Sistemas de Consultas de asuntos legales, estadísticas socioeconómicos, censos, entre otros.
4. Servicios de Asesoramiento e Investigación Administrativa dirigido a las dependencias operativas del Congreso Nacional sobre: métodos y técnicas de planificación; gestión directiva; organización y métodos; dirección, organización, control y administración de recursos humanos, materiales y financieros; y asesoría en la aplicación de los sistemas administrativos.

Con el objeto de conducir y supervisar el proceso de modernización y el fortalecimiento institucional del Congreso Nacional; y supervisar el funcionamiento del CICON, se creó la Comisión de Modernización Legislativa (CML) el 25 de octubre de 1995.

Adicionalmente, se estableció en el año 1997, el Programa Nacional de Gobernabilidad, que impulsa el proceso de Modernización del Congreso Nacional, del Sistema Político y la Descentralización, para mejorar la calidad del régimen democrático del Gobierno; reformar y modernizar las instituciones del Estado y el Sistema Político; y fortalecer la democracia representativa, a través de mecanismos de participación ciudadana en el sistema político y de gestión pública. El proceso de Modernización del Congreso Nacional, a ejecutarse en un período tres años (1997-99), busca aproximar el parlamento con la sociedad civil, jerarquizar el rol del Poder Legislativo en el sistema democrático y modernizar la organización y funcionamiento del Congreso Nacional.

En el Perú, se adelanta el “Proyecto de Desarrollo Institucional del Poder Legislativo”, producto de un Convenio suscrito entre el Congreso de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en diciembre de 1993; cuyos objetivos son: modernizar la capacidad técnica del Congreso para legislar y aumentar la eficiencia administrativa, a través del diseño e implementación de sistemas modernos de tecnología de la información, de recursos humanos, desarrollo organizacional y de asesoría legislativa.

La tecnología de la información, introduce una nueva cultura institucional sobre el uso de la información, a través de la adquisición de nuevos equipos de informática, la repotenciación de los equipos existentes, el diseño y construcción de la infraestructura del Sistema Integrado de Información (interconexión entre las computadoras) y la puesta en marcha de la red de informática con la más reciente tecnología.

A través del sistema de recursos humanos y desarrollo organizacional, se capacitan los recursos humanos en el uso eficiente de la tecnología de información (en recursos tecnológicos e informática y temas jurídicos) y se apoya el proceso de reorganización y modernización administrativa, funcional y legislativa del Congreso (en la elaboración de normas y criterios de eficiencia y profesionalismo para el desarrollo organizacional y funcionamiento eficaz del poder legislativo).

El sistema de Asesoría Legislativa, busca coadyuvar a una mayor calidad de legislación, facilitar el consenso y apoyar el vínculo entre la legislación y la realidad del país, a través de una oficina de asesoría

que brinde servicios complementarios de información jurídica y económica a los parlamentarios; y facilitando información sobre profesionales de diversas especialidades en el mercado.

En el Ecuador, el Congreso de la República inició un Programa de apoyo a la Modernización del Congreso Nacional, denominado "Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática", a través de un Convenio de Cooperación no reembolsable, entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, del 31 de julio de 1997, el cual todavía no se ha puesto en marcha.

En Colombia y Venezuela, los procesos de modernización todavía son proyectos y se aspira reciban los apoyos internacionales, concretamente del BID, para poder desarrollar dichas iniciativas.

Pese a los esfuerzos realizados por los países de la subregión, que desde luego son alentadores, siguen existiendo ciertas deficiencias, tanto en el funcionamiento institucional como organizativo.

Por lo citado, la modernización parlamentaria va más allá de buenas intenciones, es un imperativo impostergable. Dicha modernización supone un proceso de revalorización e institucionalización de las funciones constitucionales que le han sido otorgadas, como el primer poder de un Estado democrático que hoy en día debe constituirse en un mecanismo de gran utilidad, a la hora de impulsar las reformas del Estado.

Entonces, lo relevante viene a ser el fortalecimiento institucional y organizativo de los Parlamentos como pivote central de la Reforma del Estado, como bien lo anota o no la Dra. Elizabeth Ungar en su presentación de un estudio sobre Democratización de la Democracia realizado por el colombiano Oscar Mejía: "Este fortalecimiento significa crear las condiciones para que el Congreso pueda ejercer realmente sus funciones legislativas, de representación, de deliberación y de control político. Para ello no basta con mejorar las condiciones organizativas, es decir, con incrementar los recursos disponibles y mejorar la gestión. Se requiere de un esfuerzo de amplios sectores políticos y sociales, privados y gubernamentales, para avanzar en la consolidación de unos nuevos valores y reglas de juego que depuren los comportamientos, las acciones y los mecanismos del quehacer político parlamentario, para incrementar así la credibilidad y la representatividad del Congreso. Pero sobre todo, supone un proceso de revalorización y reinstitucionalización de los partidos políticos, que no pueden dejar de ser los mediadores por excelencia entre el Estado y la sociedad civil en los sistemas democráticos. Es decir, el fortalecimiento parlamentario sólo es posible si va acompañado de una reforma de los partidos políticos y subsidiariamente del sistema electoral."

Frente a esta verdad, el Parlamento Andino, como órgano principal deliberante y común de la Comunidad Andina de Naciones, conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, dando cumplimiento a uno de sus propósitos constitutivos, como es el de coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina, como una pequeña colaboración en el proceso de modernización, ha tomado la iniciativa de crear el Centro Andino para el Desarrollo Legislativo "CADEL", con el propósito de:

Fortalecer la democracia en la Comunidad Andina, mediante el desarrollo continuo de programas para el mejoramiento del propio Parlamento Andino y de los Congresos de la subregión, y así facilitar la comunicación entre los Congresos de la Comunidad y entre éstos y la sociedad civil, sin olvidar la iniciativa ciudadana.

- Contribuir con la internacionalización y racionalización de los procesos de modernización legislativa.
- Brindar asistencia técnica especializada y permanente, con el apoyo de organismos internacionales, pretendiendo mejorar la calidad de la metodología legislativa y garantizar respuestas rápidas y oportunas a los problemas nacionales.
- Desarrollar programas de capacitación y formación para los Congresistas y el personal administrativo.
- Promover la investigación y publicación de obras con temas de interés común, así como la modernización y sistematización de las bases de información con las que cuentan los Congresos.
- Buscar el intercambio de experiencias entre los Parlamentos y Congresistas de Latinoamérica, entre otros.

Este Centro se desarrolla a partir de la iniciativa de la Oficina Central del Parlamento Andino, al apoyo del Doctor Rubén Perina, Coordinador del Área de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas de la OEA y a la colaboración del Lic. Ronny Rodríguez, Oficial de Programas del IIDH/CAPEL. Está concebido para fomentar el adecuado funcionamiento y estructura del poder legislativo, que es viable si se acepta una colaboración mutua e interdisciplinaria, entre el Parlamento Andino, como órgano subregional y los Parlamentos Nacionales.

Es bien importante contribuir con la internacionalización y racionalización de los procesos de modernización legislativa, que permitirían a través de un estudio comparativo de las ramas procedimentales adoptadas por cada órgano de los países andinos, preparar un documento marco sobre procesos de modernización legislativa en la subregión. Para ello, debe existir una verdadera voluntad política en el ánimo de recibir mutuamente los beneficios de un proceso; que por cierto, el Parlamento Andino va a ser el beneficiario directo por cuanto al haberse aprobado las elecciones directas de sus representantes, necesita revisar su estructura institucional y organizativa para constituirse en un verdadero Parlamento Subregional, que cumpla los objetivos dentro del Sistema Andino de Integración y de la Comunidad Andina de Naciones.

Se dice que es muy importante enseñar lo que uno aprende; sin embargo es de mayor importancia aprender lo que uno enseña; y, en el Parlamento Andino se está en la fase de aprendizaje.