

## PRÓLOGO

# EL PAPEL DE LA OEA EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Rubén M. Perina<sup>1</sup>

## I. LA OEA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

El retorno de la democracia como sistema preferido de gobierno en casi todos los países de América Latina<sup>2</sup> ha producido un histórico consenso y compromiso interamericano para la defensa y promoción colectiva de dicho sistema. La democracia se ha convertido así en uno de los principales valores, sino el valor predominante en el Hemisferio. Su legitimidad ya no es cuestionada<sup>3</sup>. Esta convicción generalizada entre pueblos y gobernantes de que la democracia es el sistema de gobierno más apropiado para la región se ha traducido a su vez en un mandato expreso de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que ésta incorpore entre sus principales objetivos y funciones la promoción y defensa de la democracia representativa.

En ese sentido los Estados Miembros de la organización han establecido en su carta constitutiva que la “democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.” Este fenómeno y preferencia se expresan más específicamente en una serie de instrumentos jurídico-políticos vinculantes que se inician con las *reformas a la Carta de 1985*, donde los Estados Miembros disponen que uno de los propósitos esenciales de la Organización es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no-intervención.”

Otro de los instrumentos diseñados para la defensa de la democracia es la *Resolución AG/RES 1080, “Democracia Representativa”*, adoptada en 1991 en Santiago de Chile. En ella los Estados Miembros

---

1 Ph.D., Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional, Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA. *Las ideas y opiniones aquí expresadas no representan la posición de la Secretaría General ni de la Organización.*

2 Este fenómeno ha sido caracterizado como la tercer ola democrática. Ver Samuel Huntington, *The Third Wave. Democracy in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

3 Esta legitimidad de la democracia se da, obviamente, a partir del fracaso, colapso de y la desilusión con la alternativa socialista o comunista. Sin embargo, ello no significa que partidos políticos, legislaturas, políticos, etc tengan una buena imagen o no sean cuestionados por su actuación. Ver Guillermo O'Donnell, “Democracy's Future, Do Economists Know Best?” *Journal of Democracy*, Vol 6, No. 1995.

otorgan a la OEA el mandato para actuar en forma inmediata y colectiva cuando se produzca en un Estado Miembro una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...” Tal Resolución fue inmediatamente invocada y la Organización actuó colectiva y decididamente en los tres casos recientes de interrupción del proceso democrático: en Haití en 1991, en Perú en 1992 y Guatemala en 1993. En todos ellos se consiguió, tarde o temprano, restaurar las instituciones y el proceso democrático. En el caso de Haití el proceso de restauración duró tres años de intensas presiones en colaboración con las Naciones Unidas, incluyendo condena, no reconocimiento y aislamiento de la comunidad internacional; así como, por parte de algunos países, congelación de activos, suspensión de créditos y de ayuda internacional, embargo y finalmente amenaza del uso de la fuerza. En los casos de Perú y Guatemala la condena y presión de la comunidad internacional y nacional por la interrupción del proceso democrático tuvo sus efectos más rápidamente y se retornó al cause legal y democrático sin la amenaza o el uso de la fuerza. La aplicación de la Resolución 1080 en estos casos es un claro ejemplo de la determinación política prevaleciente y del decidido uso de los instrumentos jurídicos y políticos creados para defender la democracia en el Hemisferio.

En el caso del Paraguay, en abril de 1996, aunque no hubo estrictamente o formalmente una ruptura del proceso democrático, la existencia del compromiso y mandato de defender la democracia motivó, invocándose la Res. 1080, la inmediata reacción preventiva por parte del Secretario General y del Consejo Permanente (así como la de varios Gobiernos de la región individualmente o como parte de otros arreglos regionales como el Merco Sur y el Grupo de Río), en apoyo del gobierno y de las instituciones democráticas del Paraguay —lo que tuvo el efecto de disuadir a las posibles fuerzas golpistas de proceder con el intento de interrupción del proceso democrático.

Finalmente, en diciembre de 1992, los Estados Miembros extienden su compromiso con la promoción de la democracia, enmendando la Carta nuevamente con el *Protocolo de Washington*. Este Protocolo estipula la posible suspensión de las actividades de la Organización de un Estado miembro cuyo “gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza;” y en ese sentido es un instrumento que pretende prevenir y/o disuadir a aquellos que tuviesen la intención de interrumpir el proceso democrático de un Estado miembro. El mismo ya ha sido ratificado por la mayoría de los países firmantes.

Este conjunto de instrumentos político/jurídicos de alta política son instrumentos de respuesta inmediata para la defensa de la democracia, particularmente en situaciones de crisis que amenazan interrumpir el proceso democrático en un Estado miembro, y/o sirven de luz roja o factor disuasivo de posibles intentos de golpes de estado o interrupción del proceso democrático.

No obstante ello, complementariamente, los Estados miembros también decidieron crear un instrumento ejecutivo, de menor visibilidad y dramatismo, que le permita a la Organización promover, a mediano y largo plazo, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones y procesos democráticos, como una manera también de prevenir posibles rupturas o interrupciones del orden democrático en los países de la región. En ese sentido, en la Asamblea General celebrada en Asunción, Paraguay, mediante la Resolución 1063 (XX-0/90), los Estados Miembros crearon la *Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)* y le asignaron el objetivo de responder “con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos”.

A partir de ese año, la UDP ha venido colaborando con los Estados Miembros en sus esfuerzos de fortalecimiento y consolidación de instituciones y procesos democráticos, concentrándose básicamente en temas/ áreas substantivas y centrales para la democracia como: *a)* el poder legislativo; *b)* el proceso de descentralización, gobierno local y participación ciudadanía; *c)* la promoción de valores y prácticas democráticas; y *d)* la organización y administración electoral y las observaciones electorales. También se han apoyado procesos de reinserción y reconciliación nacional, fortalecimiento institucional y consolidación democrática en situaciones de post conflicto con programas multidimensionales e integrales como en Guatemala, Haití, Nicaragua, Suriname; o con un programa de asistencia para la remoción de minas antipersonal en Centro América.<sup>4</sup>

Adicionalmente, en dichas áreas, la UPD procura contribuir a varios procesos interdependientes que se consideran básicos y cruciales para el perfeccionamiento, fortalecimiento y consolidación, a mediano y largo plazo, de una cultura política democrática, a saber: 1) La creación y difusión de conocimiento e información sobre el funcionamiento de instituciones democráticas en la región, así como sobre valores y prácticas democráticas. 2) La formación de expertos y la capacitación y actualización de funcionarios, asesores y practicantes de la política democrática —para que la perfeccionen y la protejan debidamente. 3) El acercamiento y la interacción entre la academia y el mundo de la práctica política para cruzamiento de conocimientos y experiencias. 4) La modernización organizacional de las instituciones (administración, gestión, informática, etc). 5) La vinculación y cooperación entre representantes de instituciones políticas de los Estados Miembros para intercambiar conocimientos y experiencias nacionales sobre el fortalecimiento de las mismas. 6) El diálogo político al más alto nivel para la búsqueda de políticas públicas comunes y solidarias para enfrentar problemas y desafíos compartidos, impuestos por la globalización y la interdependencia.

Más específicamente todavía, el apoyo de la UPD, para las áreas/temas mencionadas y para los propósitos indicados, se efectúa normalmente a través de varios mecanismos de cooperación o de prestación de servicios como seminarios, talleres o cursos de capacitación, especialización, o actualización; proyectos de investigación comparada y publicación; misiones de asesoramiento técnico; misiones de observación electoral; y foros de análisis, diálogo e intercambio al más alto nivel técnico y político.

Es evidente que esta manera de promover la democracia es una tarea de mediano y largo plazo porque de lo que se trata, esencialmente, es cooperar con los Estados Miembros en sus esfuerzos para desarrollar una cultura política democrática. Y ello, por definición, es una tarea, compleja, lenta, casi inverificable, porque en última instancia ello implica fundamentalmente modificaciones en valores, creencias, actitudes y comportamientos vigentes en una sociedad o comunidad; como son, por ejemplo, la tolerancia, la transigencia, la moderación, la participación, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad, la confianza mutua, la construcción de consenso, la probidad y la ética, la solución pacífica de diferendos y conflictos, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego, la competencia leal.

La consolidación y sostenibilidad de la democracia representativa depende en gran medida del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga su cultura política democrática. O sea, depende de la promoción, inculcación e internalización de esos valores y prácticas en los individuos, la sociedad y las instituciones.

---

4 *Informe de la Secretaría General sobre las Actividades de la Unidad para la Promoción de la Democracia*. OEA-Ser.G. CP/doc.282/96; y *Plan de Trabajo de la UPD, 1997*. OEA/Serv.G; CP/CAJP-1141/96.

Pero también depende de la vigencia ininterrumpida de instituciones democráticas como el Poder Legislativo.<sup>5</sup>

## II. EL PODER LEGISLATIVO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En el marco de los mandatos y los lineamientos mencionados previamente, uno de los temas/ áreas de fortalecimiento institucional asignado a la UPD es precisamente el de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos de fortalecer el Poder Legislativo.

La separación, el compartir y el equilibrio entre por lo menos los tres principales poderes del Estado son principios fundamentales de la democracia representativa, y por lo tanto la viabilidad y solidez de ella depende en gran medida de la existencia y efectividad del Poder Legislativo con la capacidad necesaria para ejercer sus funciones principales.

El Poder Legislativo, sea Legislatura, Congreso, Parlamento, Asamblea o Consejo, tanto a nivel nacional como local, en principio, es la institución que congrega los representantes de los intereses más diversos y cercanos de la ciudadanía; es la institución que analiza y formula las leyes o políticas públicas que guían y gobiernan la sociedad (incluyendo significativamente legislación sobre la carga tributaria y asignación de recursos); y es la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder de la rama ejecutiva<sup>6</sup>. No es posible una democracia sólida y fuerte con un Poder Legislativo débil. Ello sólo deja abierto el camino para la arbitrariedad, la usurpación y el abuso de poder, y la impunidad por parte del Ejecutivo.<sup>7</sup>

Pero para cumplir debidamente estas funciones constitucionales e institucionales centrales en el sistema político democrático, el Poder Legislativo requiere desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad; y ello a su vez depende, como mínimo, de la *representatividad* de sus miembros, de la eficacia y transparencia con que se comportan, y de la *capacidad institucional y organizacional* (política, técnica, organizativa y administrativa) con que cuenta la institución para proponer y debatir políticas públicas; para legislar con rigurosidad y transparencia; para evaluar el impacto de la legislación; para gestionar a favor de sus electores y representados ante la burocracia estatal; para fiscalizar las acciones de las demás ramas; y para mantener su peso político equilibrante vis-a-vis los otros poderes del Estado. La gobernabilidad, estabilidad, legitimidad y viabilidad del sistema democrático están condicionadas entonces, en gran medida, por la actuación adecuada del Poder Legislativo en estas dimensiones.

Sin embargo, el retorno de la democracia a fines de la década del 70 y principios de la del 80 en América Latina no ha significado necesariamente que las instituciones legislativas se encuentren actualmente ya fortalecidas y consolidadas, ni de que la ciudadanía tenga la percepción más favorable de

---

5 Ver Guillermo O' Donnell. *op. cit.*, Francis Fukuyama, "The Primacy of Culture" y Robert Putnam "Bowling Alone", in *Journal of Democracy*, Vol 6 No. 1 January 1996. Juan Linz y Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, Vol 7 No2., 1996; y Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968, pg. 12. Ver también Seymour Martin Lipset, "The Centrality of Culture." *Journal of Democracy*, Fall 1990.

6 El fortalecimiento institucional de las Legislaturas, adquiriendo mayores recursos, descentralizando el poder y fortaleciendo el rol de las comisiones y los asesores técnicos, y aumentando su capacidad de información, análisis y seguimiento de leyes, adquirió su presente importancia y se desarrolló a partir de mediados de la década del 70 en Alemania, Canadá, EEUU, Inglaterra y Francia. Ver Norman Ornstein, ed. *The Role of Legislatures in Western Democracies*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1986.

7 La debilidad de la institución legislativa puede resultar en lo que Guillermo O' Donnell ha denominado la "democracia delegativa," en la cual el Poder Ejecutivo se arroga de facto poderes cuasi autoritarios. Ver su "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, Vol 5, 1994.

la institución. Al contrario, el hecho lamentable es que, en varios países de la región, las mismas son todavía muy precarias y no tienen la capacidad institucional apropiada para cumplir sus funciones a cabalidad y son por lo tanto muy débiles para resistir y balancear el poder del Ejecutivo.<sup>8</sup>

Los recientes diagnósticos, investigaciones, consultas, asesorías, seminarios sobre el tema muestran un consenso generalizado sobre las debilidades, deficiencias y necesidades de fortalecimiento que tiene la institución legislativa en una mayoría de los países de América Latina. Acompaña a esto la imagen de y crítica por la falta de representatividad, corrupción e ineficacia de la institución, que socava la credibilidad y legitimidad de la misma. Esta crisis de credibilidad y legitimidad de las instituciones legislativas, por lo general, y en apretada síntesis, se atribuye, en los estudios mencionados, a por lo menos dos variables fundamentales: una, *la falta de representatividad* de la institución en general y/o de sus miembros, o sea, de los representantes/ legisladores que conforman la misma; y la otra, *a su insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional* para cumplir debidamente las funciones que le asigna la teoría democrática.<sup>9</sup>

a) *La falta de representatividad.* Esto se percibe, tanto entre la ciudadanía en general como entre expertos y políticos mismos, y se vincula fundamentalmente, por un lado, a (i) *la naturaleza de los sistemas de representación electoral y al papel decisivo y poco democrático que juegan las cúpulas partidarias en la selección de los candidatos para las legislaturas.* La crítica, por lo general apunta a los sistemas de representación proporcional a base de listas o sábanas cerradas para circunscripciones nacionales, regionales, provinciales/estadales, con candidatos desconocidos para la gran mayoría de los votantes; y que, además, cuando electos, carecen de independencia política e invariablemente responden a la disciplina partidaria, más que a las demandas de sus constituyentes, para mantener su banca. En algunos países de la región ya se han hecho modificaciones en favor de sistemas de representación electoral que mezclan el sistema proporcional en base a listas con el de circunscripciones uninominales y de simple mayoría (e.g., Bolivia, Venezuela, México) y en otros como en Argentina, Perú, el sistema mixto se encuentra en estudio y debate. El sistema de circunscripción uninominal reduce el ámbito geográfico/político al cual representa el legislador y lo acerca a sus constituyentes. Este tiene que provenir del distrito, tiene que ser conocido para poder ganar las elecciones; tiene que representar y reflejar adecuadamente los intereses de su distrito; tiene que actuar con probidad y efectividad en sus funciones, y tiene que rendir cuentas periódicamente a los ciudadanos del distrito que lo eligen. El sistema uninominal, o una mezcla con el sistema de listas, tiende a aumentar la representatividad y legitimidad de la legislatura y por lo tanto a fortalecer su rol.<sup>10</sup>

Por otro lado, los estudios mencionados también señalan que la crisis de representatividad está aparentemente asociada igualmente a (ii) *la falta de o la inadecuada utilización de mecanismos institu-*

---

8 Algunas Legislaturas nacionales todavía hasta carecen de los recursos más elementales para su funcionamiento adecuado, como ser, por ejemplo, oficinas individuales para legisladores.

9 Luciano Leiva, compilador, *La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo*. Santa Fé, Argentina: Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), 1994. Oscar Mejía Q., Arlene Tickner, Ramón Villamizar y Catalina Ortiza, *La Democratización de la Democracia: Deficiencias y Estrategias de Democratización de los Congresos de la Región Andina*. Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Documentos Ocasionales No. 42, Abril-Junio 1996. Esteban Caballero C. y Alejandro Vial, *Poder Legislativo en el Cono Sur. y Poder Legislativo en el Cono Sur: el Caso Paraguayo*. Asunción: Centro de Estudios Democráticos, 1994; y sobre el Parlamento uruguayo, *Modernización Parlamentaria*, Vol. I, 1995 y *Modernización Parlamentaria*, Vol II, 1966. Montevideo, Uruguay: Fundación Pax e Instituto Wilson Ferreira Aldunate; y Laura Valencia E. "Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Oct-Dic 1995, No. 162. La percepción negativa de las instituciones legislativas también se da en Estados Unidos. Ver, por ejemplo., "The Best Do-Nothing Congress Money Can Buy," *The New Republic*, April 7, 1997.

10 Ver Rubén M. Perina, "Sistemas Electorales y Estabilidad Política". *Ideas en Ciencias Sociales*. Año III, No. 6. Argentina: Universidad de Belgrano, 1984; y Oscar Mejía, Arlene Tickner, et al., *ibid.*

*cionales de interacción con y acercamiento a la sociedad civil.* Se observa así que no hay suficiente compenetración con la ciudadanía a través, por ejemplo, de audiencias públicas; de la televisación de los debates y votaciones; de oficinas de información y atención al público en los distritos electorales; de programas sistemáticos y estratégicos de información, educación y difusión pública, dentro y fuera de la institución; de relaciones fluidas y abiertas con la prensa, y otros. Un funcionamiento adecuado de estos mecanismos de relación con la sociedad civil proveería a ésta y a la opinión pública relevante un mejor entendimiento del papel y de las actividades de la institución; y también le permitiría evaluar con mayor propiedad la actuación de sus representantes y asegurarse que sus intereses son representados debidamente.

Se estima que estos dos mecanismos de mayor interacción y acercamiento al elector y a la comunidad podrían mejorar considerablemente la percepción o imagen de falta de representatividad de la institución.

*b) La insuficiente capacidad organizacional.* La deficiencia por parte de la institución para cumplir a cabalidad con sus funciones fundamentales está vinculada básicamente a *las deficiencias organizacionales y técnicas* que se observan en la mayoría de las legislaturas nacionales de América Latina. Así, por ejemplo, los estudios y diagnósticos recientes observan serias carencias o atrasos en la administración de la institución, en los reglamentos y procedimientos legislativos; en los archivos legislativos; en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes; en las técnicas de redacción legislativa; en los códigos de argumentación; en los reglamentos de ética parlamentaria; en los sistemas de asesoría; en los servicios administrativos, etc. De esta situación se desprende que los legisladores no cuentan con los necesarios o suficientes recursos materiales de administración, comunicación e información, para la elaboración adecuada de las leyes. Tampoco cuentan con apropiados servicios de asesoría técnica profesional, ya sea a través de asesores individuales, por bancadas, comisiones o cámaras. Los asesores con frecuencia son asesores políticos con limitados conocimientos técnicos legislativos o substantivos en áreas/temas que requieren legislación; y por lo general son contratados para cumplir compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político/partidistas. El resultado de esta combinación de deficiencias o carencias organizacionales son leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes; o sea, leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación, y que conducen a una inseguridad jurídica.

En síntesis, la modificación de los sistemas de representación electoral, más el fortalecimiento de la capacidad institucional y organizacional para cumplir debidamente sus funciones y mandatos podrían contribuir significativamente a aumentar la credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo, fortaleciendo así su papel central en la democracia representativa. Sólo un Poder Legislativo que cumple a cabalidad sus funciones constitucionales e institucionales, avanzará en su proceso de consolidación.

*c) La debilidad institucional*

La debilidad institucional se observa particularmente en su relación con el Poder Ejecutivo. Como se vio anteriormente, la función del Poder Legislativo es esencialmente la de compartir y fiscalizar (por ejemplo, a través de un tratamiento adecuado del presupuesto) y equilibrar el poder de la rama ejecutiva. De lo contrario, de no cumplir cabalmente estas funciones, tanto por carecer de competencias o atribuciones constitucionales, como por abdicación o mal utilización de las mismas, el Poder Legislativo pasa, por un lado, a ser una institución marginal al proceso decisorio de políticas públicas, disminuyendo o debilitando paulatinamente así su papel central en la democracia representativa; y por otro lado,

permite, de hecho y automáticamente, la expansión y concentración de poderes en la rama ejecutiva. El resultante de este fenómeno es un exagerado presidencialismo o lo que Guillermo O'Donnell ha denominado "Democracia Delegativa"<sup>11</sup>, y que caracteriza un buen número de democracias latinoamericanas.

En ese sentido, es de mencionar aquí que recientemente también algunos expertos han avanzado la noción de que la gobernabilidad, estabilidad y consolidación de la democracia en América Latina podría favorecerse con la introducción del sistema parlamentario de gobierno.

Se argumenta que los regímenes presidencialistas son menos estables y más susceptibles de rupturas institucionales que los sistemas de gobierno parlamentario; y se explica que ello se debe a que el sistema presidencialista tiende a ser demasiado rígido y a crear tensiones desestabilizantes y de ingobernabilidad. Tales tensiones resultarían de posibles situaciones como las siguientes: Una, como resultado de un Ejecutivo que, aprovechando la mayoría de su partido o de una coalición mayoritaria en el Legislativo, se arroga poderes inconstitucionales, debilitando el sistema de división y balance de poderes y produciendo un cuestionamiento a la legitimidad del gobierno. Otra tensión se presentaría como resultado de un Ejecutivo que no goza de un apoyo mayoritario en el Poder Legislativo, ya sea por la excesiva fragmentación política de éste o por el predominio de una coalición opositora inflexible, produciendo entre los dos poderes conflictos insuperables que supuestamente impiden al Ejecutivo gobernar dentro del marco constitucional. Esto crearía una situación de inestabilidad, crisis e ingobernabilidad, que podría también ser aprovechada por el Ejecutivo para usurpar poderes de otras ramas de gobierno..

También como causante de inestabilidad se destaca, por un lado, la rigidez intrínseca de un período presidencial que imposibilita, en situaciones de crisis, que se efectúe un cambio *no* traumático en la figura del Presidente; y por otro, se subraya la tendencia por parte del Ejecutivo a presumir de que su legitimidad deriva de un mandato nacional, plebiscitario y absoluto, durante el cual no tiene que rendir cuentas a ningún otro poder ni a la ciudadanía, particularmente si no existe la posibilidad de reelección. Todo esto matizado por una tendencia en los ocupantes del Ejecutivo al personalismo y al autoritarismo que predomina aún en la cultura política latinoamericana.

En contraste, se subraya, por una parte, que el sistema parlamentario de gobierno es más flexible *vis a vis* la duración del período gubernamental y el relevo de gobernantes sin causar crisis institucionales, especialmente en situaciones en que el gobierno hubiese perdido legitimidad y la capacidad de gobernar; y por otra, se puntualiza que este sistema de gobierno es menos personalista; que tiende a funcionar con más consenso y coherencia entre las rama ejecutiva y la legislativa; y que permite y facilita la rendición y el pedido de cuentas — proveyendo así mayor gobernabilidad, estabilidad y legitimidad al sistema de gobierno democrático.<sup>12</sup>

A pesar del aparente atractivo que contiene este razonamiento, sin embargo, la historia y la tradición de la cultura política latinoamericana sugieren que quizás una alternativa al sistema de gobierno parla-

---

11 Ver nota de página no. 7.

12 Ver Arend Lijphart. *Parliamentary vs Presidential Government*. Oxford University Press, 1992; y Juan Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Winter, 1990; Donald Horowitz, "Comparing Democratic Systems," y Juan Linz "The Virtues of Parliamentarism" en *The Journal of Democracy*, Fall, 1990; y Juan Linz y Arturo Valenzuela, comp. *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University, 1994.

mentario propuesto sería, más bien, el fortalecimiento del Poder Legislativo para que éste pueda cumplir debidamente sus funciones institucionales en el marco de la división y balance de poderes. El conflicto político entre poderes es inevitable; pero lo que se requiere en una democracia, más allá de un régimen u otro de gobierno es la lealtad y compromiso de los protagonistas y los ciudadanos con el sistema político democrático, así como la vigencia de una cultura política que garantice y respete las reglas de juego cívicas e institucionales, formales e informales. Esto es lo que en última instancia proveerá a la democracia representativa en América Latina, aún manteniendo su naturaleza presidencialista, la gobernabilidad y estabilidad que requiere para consolidarse.

### III. LA NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Por la centralidad y significado que tiene el Poder Legislativo para la Democracia Representativa, y dado la crisis de representatividad y las deficiencias organizacionales e institucionales para cumplir debidamente sus funciones, las instituciones legislativas de América Latina deberían ser foco de una mayor y continua atención para su fortalecimiento, tanto por parte de la academia y de los líderes políticos, como por parte de la comunidad internacional y los organismos multilaterales. En reconocimiento de ello, y de las necesidades que el Poder Legislativo muestra en la mayoría de los países de América Latina, la comunidad internacional y organismos multilaterales como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de Estados Unidos, entre otros, han venido desarrollando últimamente programas de apoyo al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Las instituciones multilaterales como el BID y el BM, o agencias nacionales como la AID, han emprendido proyectos de apoyo a las legislaturas de la región en el marco del concepto de la modernización del Estado y de la gobernabilidad democrática. En ese sentido, la modernización y perfeccionamiento de la institución legislativa aparece como condición o como elemento coadyuvante (y complementario a las reformas en el Poder Judicial y estructuras gubernamentales del Poder Ejecutivo) para garantizar la seguridad, transparencia y calidad de la legislación que se requiere para las reformas (achicamiento) del Estado, así como para promover el ahorro y las inversiones productivas domésticas e internacionales y el desarrollo económico social. En este sentido, el apoyo del BID, por ejemplo, se ha concentrado básicamente en proveer asistencia técnica no reembolsable o préstamos blandos substantivos para la modernización de la organización y administración de las instituciones legislativas, incluyendo asesoría y equipamiento para sistemas de información, comunicación y computación, y de votación electrónica, sistemas de organización y gestión administrativa, sistemas de asesoría legislativa; capacitación y carrera legislativa, procedimientos, técnicas y control de calidad legislativa, entre otros.<sup>13</sup>

Por su parte, y como se destacó anteriormente, las actividades de cooperación que la UPD/OEA lleva a cabo en este campo responden al mandato de los Estados Miembros de promover la democracia en el Hemisferio y de apoyar a los mismos en sus esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos —por el valor intrínscico y prioritario que la democracia representativa tiene hoy día para

---

13 Banco Mundial. *Itinerario para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. Qué Significa para el Banco Mundial la Reforma del Estado?*. Washington, D.C. 1996; y Banco Interamericano de Desarrollo. *Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Washington, D.C., 1996. El BID ha iniciado proyectos de modernización del Poder Legislativo de esta naturaleza en varios países de la región: Nicaragua (\$1,700,000), Panamá (\$2,800,000), República Dominicana (\$490,000), Paraguay (\$730,000), Ecuador (\$750,000), Colombia (\$6,000,000).

la Organización y sus miembros. El Poder Legislativo es uno de los principales campos asignados a la UPD para que ésta colabore con los Estados miembros en su fortalecimiento; y en ese sentido desde el inicio de sus funciones la UPD ha venido trabajando en la materia con un énfasis cualitativo pero central y significativo para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones legislativas de los Estados Miembros que han solicitado apoyo.

Las actividades y proyectos que se han emprendido por la UPD en este campo se han concentrado principalmente en promover y estimular la creación de un cuerpo de información y conocimiento sólido y sistemático sobre la problemática y el funcionamiento de las instituciones legislativas —conocimiento e información que puedan servir como base para los intentos de modernización y o adecuación de las mismas, así como para la capacitación de funcionarios, políticos, profesores, estudiantes de ciencia política y periodistas en asuntos legislativos.

Los proyectos de la UPD también han enfatizado y promovido la formación de expertos en la materia; la asesoría técnica puntual para legisladores y la institución; la cooperación, el intercambio de experiencias y el diálogo entre legisladores de los Estados Miembros; la capacitación de asesores y funcionarios legislativos; la publicación y difusión de estudios e investigaciones comparativas sobre el Poder Legislativo; y el estímulo del acercamiento entre la academia y los practicantes de la tarea legislativa para facilitar el cruce de conocimientos y experiencias. Estos proyectos han sido ejecutados desde perspectivas locales (provinciales), nacionales o regionales, por instituciones académicas o por las mismas instituciones legislativas. De esta manera, en los últimos años, la UPD ha venido construyendo una red de contactos y relaciones con varias Legislaturas de la región, con los Parlamentos Regionales, con expertos y con instituciones privadas y/o académicas especializadas en los temas de fortalecimiento del Poder Legislativo.

Un ejemplo de esta tarea de la UPD es la cooperación prestada al *Centro de Estudios y Cooperación Legislativa* (CECOL), durante 1995-1997, situado en el Congreso de la Provincia de Santa Fe, Argentina, cuyo objetivo fue desarrollar un programa de asesoramiento y capacitación para legisladores, asesores y funcionarios de las legislaturas provinciales del país, que contribuya a perfeccionar la organización y funcionamiento de éstas así como mejorar el conocimiento y la imagen que de ellas tiene la ciudadanía. Con ese propósito se realizaron una serie de investigaciones, seminarios/talleres, publicaciones y asesorías sobre temas centrales para el funcionamiento legislativo como la “Representación Política”, “la Asesoría Legislativa”, “La Informática en el Poder Legislativo” y el “Análisis Presupuestario en el Poder Legislativo”. También se completó un estudio/diagnóstico (documento y video) de la imagen existente entre estudiantes de educación secundaria sobre la democracia y el papel del poder legislativo provincial y nacional; así como un estudio comparado de programas/curricula de Educación Cívica en las escuelas secundarias de las Provincias argentinas, y una propuesta de alternativa curricular para presentarla a las legislaturas provinciales, a fin de que éstas puedan considerar una actualización de las leyes vigentes sobre la enseñanza de la Educación Cívica. Como resultados de estos trabajos, el CECOL publicó los siguientes libros: *La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo*, 1995; y el *Fortalecimiento del Poder Legislativo*, 1997.

Así mismo, la UPD ha prestado su apoyo al Centro de Estudios Internacionales de la *Universidad de los Andes*, de Colombia, para la realización de un estudio comparativo sobre funcionamiento de los Congresos de la región andina. El resultado de este estudio ha sido publicado en el libro *Congresos y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategias*. Bogotá, Universidad de los

Andes, 1997. El mismo contiene un amplio análisis sobre el papel y actuación de dichas instituciones legislativas, y es una original y excepcional contribución al conocimiento que se requiere sobre la materia en la región andina. Probablemente no exista otro libro en Español o Inglés que analiza comparativamente la problemática legislativa de esa región andina.

En apoyo al nuevo Congreso Paraguayo instalado en 1993, también se colaboró con el *Centro de Estudios Democráticos del Paraguay* para, indentificar las deficiencias y necesidades de esa institución y proponer formas de fortalecerlo. Con ese fin se realizaron, diagnósticos, investigaciones comparativas, talleres con expertos y legisladores, seminarios nacionales e internacionales de asesoría e intercambio. El proyecto concluyó con dos importantes publicaciones sobre la materia: *Poder Legislativo en el Cono Sur*, Vol I; y *Poder Legislativo en el Cono Sur. El Caso del Paraguay*, Vol II; ambos publicados en 1994.

También en Uruguay, se ha apoyado a la *Fundación PAX* y el *Instituto Wilson Ferreira Aldunate* para la realización de investigaciones y seminarios/talleres sobre la problemática parlamentaria y modernización de la institución, que contó con la participación de expertos, militantes políticos, funcionarios y parlamentarios. Los estudios preparados para esos eventos fueron publicados en 1995 y 1996 en dos volúmenes titulados *Modernización Parlamentaria*.

Así mismo, en este país se llevó a cabo un proyecto de cooperación con el Programa de Asuntos Legislativos del *Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)* para el desarrollo de un programa de investigación y colaboración con el Parlamento Uruguayo, en torno al rol de la institución y de su comisión de presupuesto con respecto a la formulación del mismo. Como resultado de las investigaciones efectuadas durante el proyecto, el CLAEH ha publicado en 1998 el libro *El Parlamento y las Principales Decisiones del Sistema Político Uruguayo*.

En coordinación y apoyo al CLAEH, se ha comenzado en 1998 también el Programa Regional Mercosur sobre el "Papel del Poder Legislativo en la Democracia y la Integración", con la prticipación de expertos del CLAEH, de la Universidad Di Tella de Argentina, de la Universidad de Brasilia y de la Universidad Católica del Paraguay. El plan de actividades del proyecto comprende trabajos de investigación por país sobre el tema, así como talleres/seminarios de trabajo entre expertos y legisladores de los cuatro países que conforman el Mercosur y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. El Programa tiene el propósito de promover la cooperación entre las legislaturas de la región para fortalecer su papel en el proceso de consolidación y de profundización de la democracia y la integración en la región, y para ello se propone ofrecer un foro de alto nivel que facilite el análisis conjunto y comparado de estos temas entre legisladores, funcionarios, asesores y expertos académicos de la región. Eventualmente CLAEH espera establecer un Programa Regional de Estudios y Asesoría Legislativa, para prestar servicios de capacitación, investigación, asesoría e información a las Legislaturas de la región. Con este programa también se intenta estimular el desarrollo de los estudios sobre el poder legislativo en universidades y centros académicos de la región.

En el contexto de este proyecto regional, la UPD, en colaboración con el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Argentina (ICAP), ha organizado un Curso regional Mercosur sobre el "Papel del Poder Legislativo en la Democracia y la Integración", similar a los que se realizarán durante 1999 en la región andina y en la región centroamericana.

En Bolivia , se ha colaborado con el *Centro de Investigaciones del Congreso Nacional (CICON)* para la ejecución de investigaciones, seminarios/talleres, y la adquisición de material bibliográfico y equipo

de computación, con el propósito de contribuir al asesoramiento y capacitación de legisladores, asesores y funcionarios legislativos así como al fortalecimiento de su centro de información. En apoyo al CICON, también se celebró en 1997 el Seminario/Taller sobre Informática, Archivo y Redacción Legislativas, celebrado en la Paz, Bolivia con la participación de los funcionarios del Congreso Nacional a nivel auxiliar, secretarial y directivo y de Senadores y Diputados. El propósito del seminario fue actualizar a los funcionarios del Congreso de Bolivia, incluyendo a los Senadores y Diputados, en materias tales como: 1) Legislación en Internet (acceso y búsqueda del material legislativo en Internet); 2) Navegación en Internet; 3) Archivos Legislativos (sistemas de indexación, catalogación y clasificación de documentos y Archivo Central del Congreso); 4) Elaboración de la Ley (Técnica Legislativa: itinerario procedimental, Redacción Legislativa: estilo, forma, fórmulas de redacción). Las exposiciones de expertos nacionales e internacionales sobre estos temas también destacaron la importancia de fortalecer el intercambio de experiencias y compartir criterios para el mejor tratamiento y avance de los mismos.

En colaboración con el *Programa de Asesoría Legislativa* de la Corporación 2000, de Chile, se concluyó en 1997 una serie de investigaciones sobre Asesoría Técnica Parlamentaria en América Latina.” Los resultados de las investigaciones, diagnósticos y seminarios/talleres sobre sistemas de asesoría legislativa en la región fueron presentados y analizados por académicos, expertos y legisladores en un Seminario realizado en el Congreso chileno, y han sido compilados y publicados con el título de *Parlamento y Democracia: Las Asesorías Legislativas en América Latina*, 1998.

En Guatemala, a solicitud de la Presidencia del Congreso de la República de Guatemala, y con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y asistencia técnica del Centro para el Desarrollo Legislativo del Congreso de Guatemala (CEDEL)<sup>14</sup>, se ha venido ejecutando un *Programa de Asesoramiento a la Presidencia del Congreso de Guatemala*, con el fin de poner en vigencia legislativa los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz firmados a finales de 1996. Las actividades del proyecto se han venido desarrollando por medio de un equipo de consultores nacionales, adscrito a la Unidad de Programas Internacionales de Apoyo Técnico del Congreso de la República de Guatemala (UPIAT). Las actividades incluyen: a) revisión de los Acuerdos de Paz; b) análisis de la legislación vigente en áreas pertinentes a dichos Acuerdos, e investigación documental y de campo; c) determinación de las leyes o normas que deben ser derogadas, creadas o modificadas o adecuadas para conformarse a los Acuerdos; d) preparación de anteproyectos de ley; e) investigación sobre “Reformas al Registro Civil y Creación del Documento Unico de Identidad”; f) Estudios para reformas constitucionales y deslegislación; g) Estudio relativo a la evolución del Estado guatemalteco, y h) Elaboración del Proyecto de creación del Registro Nacional de Leyes.

En respuesta a una solicitud del gobierno de Trinidad y Tobago, y en consulta con otros Estados miembros del Caribe, se han llevado a cabo en la *Universidad de West Indies* dos cursos regionales de entrenamiento y actualización en Técnicas de Redacción Legislativa, durante 1997 y 1998.

La UPD también ha prestado su apoyo al *Programa de Desarrollo Legislativo (PRODEL)* del IDDH/CAPEL para la celebración en 1997, en San José de Costa Rica, del Primer Seminario sobre Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana. En el mismo, los representantes de los Congresos de los países participantes conocieron los avances relacionados al fortalecimiento

---

14 El CEDEL fue creado como resultado de un proyecto de asistencia técnica, prestada al Congreso de Guatemala por la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

institucional en las legislaturas de la región, y afianzaron el compromiso político hacia este trabajo a través de la cooperación y el intercambio ágil de experiencias en las esferas política, académica y técnica. En el Seminario participaron legisladores y técnicos a cargo de las comisiones de modernización de dichas legislaturas, y para compartir experiencias extrarregionales, también concurrieron legisladores y técnicos de los Congresos de Bolivia y Ecuador y autoridades del Parlamento Andino y del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de la región (FOPREL). En la reunión se destacó la importancia de contar con un sistema regional de intercambio de experiencias, de colaboración y de cooperación en la tarea de fortalecer al Poder Legislativo como uno de los pilares de la democracia y la integración de la región. Se abordó la necesidad de establecer una terminología común a nivel regional (thesaurus legislativo), para facilitar el tratamiento de los temas comunes al fortalecimiento institucional del Legislativo, y se señaló la importancia de desarrollar una red de informática parlamentaria centroamericana, que facilite el análisis comparativo y la homologación de leyes en temas de interés común para la región, todo lo cual permitirá avanzar con respecto a la calidad y suguridad legislativa/jurídica.

En el marco del trabajo conjunto que se adelanta con el PRODEL para el fortalecimiento institucional y de modernización del Poder Legislativo en los países de América Central y en la República Dominicana, se ha iniciado un conjunto de proyectos de investigación sobre Técnica Legislativa, Etica Parlamentaria y Sistemas de Elección de Diputados.

En cumplimiento del compromiso asumido en el seminario celebrado en San José, también se colaboró con el PRODEL en la organización de un Seminario en 1997 sobre Técnica Legislativa e Informática en Antigua, Guatemala. Su propósito fue reunir por primera vez a técnicos a cargo de proyectos de modernización de los Congresos de la Región y República Dominicana. Se analizaron y se compartieron experiencias sobre procesos de modernización en técnicas legislativas e informática, con el fin de identificar mecanismos que permitan vincular por medio de una red informática a los Congresos de la región, y facilitar así la cooperación y la integración entre los mismos. Participaron también en el evento técnicos y académicos de Argentina, de Chile, de Costa Rica, Nicargagua, Perú y representantes del BID y del Banco Mundial. Entre los temas tratados figuraron “La Técnica Legislativa como Instrumento para la Homologación de la Ley”; “Técnica Legislativa y Gobernabilidad”; “La Informática Legislativa”, “Archivo Electrónico: Flujo Documental y Modificación Organizacional (Sistema Iris) y el Archivo Virtual como herramienta del Manejo del Conocimiento”.

Igualmente, en el mismo marco, se han venido desarrollando investigaciones sobre los “Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana”. Para ello, expertos de cada país de la región se encuentran realizando estudios de casos y el análisis comparativo de los diferentes sistemas electorales de la subregión. Con el propósito de presentar las conclusiones de las investigaciones avanzadas y de enriquecerlas mediante el intercambio de opiniones y experiencias por parte de los legisladores, asesores y expertos de Centro América y República Dominicana, se llevó a cabo, en Junio de 1998, con la colaboración del Congreso de Panamá, un seminario entre legisladores, expertos, funcionarios y asesores del poder legislativo de la región. Con esta actividad, se fomentó la actualización, el análisis conjunto y comparativo, y el intercambio entre las instituciones legislativas de la región sobre un tema central para el fortalecimiento de los poderes legislativos.

Durante el primer trimestre de 1999 la UPD continuó sus actividades de apoyo a instituciones de la región como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL), el

Parlamento Centroamericano, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos (ICEL), la Universidad Rafael Landívar de Guatemala; procurando atender al mismo tiempo las solicitudes de apoyo a la modernización que han formulado legislaturas nacionales como resultado del trabajo regional y como complemento indispensable del mismo.

Este Proyecto Regional de Apoyo al FOPREL tiene como objetivos 1) Atender la solicitud formulada por el Presidente pro-témpore del FOPREL y Presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Iván Escobar Fornos, dirigida al Secretario General de la OEA en el mes de diciembre de 1998, para que la UPD apoye el tratamiento de los temas que contribuye a fortalecer los programas de modernización legislativa que se adelantan en la región; 2) Promover el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal parlamentaria y técnica, vinculando a esta tarea al Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos, ICEL, como brazo académico que es del FOPREL.

En el marco de este proyecto conjunto con el FOPREL se apoyó al Congreso Nacional de Honduras para realizar el Seminario Regional sobre Legislación para la Reconstrucción Centroamericana, que se celebró en Tegucigalpa, Honduras, los días 18 y 19 de febrero de 1999. Su objetivo fue facilitar que los parlamentarios centroamericanos intercambiasen experiencias sobre la emergencia ocasionada por el Huracán Mitch y, mediante el concurso de expertos de la región y de otros países, abordasen el tratamiento de temas tales como: Teoría Política y Reconstrucción Democrática, El Rol de los Poderes Legislativos en Situaciones de Emergencia, Políticas Públicas de Respuesta a Situaciones de Emergencia y Reconstrucción Nacional, y Profesionalismo y Ética en tiempos de desastre natural. Como resultado de este encuentro, los parlamentarios centroamericanos acordaron crear una ley marco para enfrentar y prevenir desastres naturales. El Seminario, organizado por el Congreso Nacional de Honduras, contó con el aporte de la UPD, del FOPREL, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y del IIDH/CAPEL.

Como consecuencia del Seminario Regional organizado por la Asamblea Legislativa de El Salvador y el FOPREL en diciembre de 1998, en el que la UPD realizó la presentación de un prototipo de Red de Información Legislativa de Centro América (RILCA), la Asamblea Legislativa de ese país solicitó a la UPD su apoyo para desarrollar el Plan de Modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador, particularmente en el Área de Informática. Como respuesta a ello, la UPD destacó una misión técnica para evaluar preliminarmente y, en coordinación con la contraparte designada por la Asamblea Legislativa, elaborar un plan de apoyo en el campo informático con su cronograma de ejecución, así como para implementar el Prototipo del Sistema de Información Legislativa desarrollado especialmente por la UPD para este efecto y que servirá de base para otros congresos. El BID colabora también con este Plan de Modernización de la Asamblea Legislativa, mientras que la UPD continúa brindando asesoría y apoyando la coordinación de la cooperación internacional para la ejecución del proyecto. La Asamblea Legislativa, por su parte, aporta la contrapartida necesaria para posibilitar el apoyo de la UPD.

Siempre en el trabajo con FOPREL, durante su VII Reunión, celebrada, Honduras, el 18 y 19 de marzo del presente año, la UPD logró identificar y coordinar con las directivas del FOPREL los detalles de la cooperación para el año 1999. En ese sentido, se acordó un plan de apoyo a las comisiones inter-parlamentarias del FOPREL, incluyendo la dedicada al tema de la Corrupción. También se apoya la RILCA, como un instrumento indispensable para la cooperación inter-parlamentaria, y la modernización legislativa; y se elaborará una guía práctica sobre técnica legislativa para las legislaturas del FOPREL.

Durante la VIII Reunión Ordinaria de este Foro, celebrada en San José, Costa Rica de 2 al 5 de junio, se institucionalizó la relación mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento que establece el marco de la cooperación y las actividades que se llevarán a cabo con el apoyo de la UPD/OEA durante el año 1999. Entre otras actividades, el Memorandum establece el apoyo a la Comisión Interparlamentaria contra la Corrupción; el apoyo a la implementación de la Red de Información Legislativa para Centroamérica y el Caribe; una investigación y encuentro regional sobre “El Parlamento y los Procesos de Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana”; la elaboración de una Guía Práctica sobre Técnica Legislativa y; la organización de una visita y reuniones de trabajo de los Presidentes de los Poderes Legislativos a la ciudad de Washington D.C. y a la sede la OEA. En esa VIII Reunión, también los presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica aprobaron una resolución por la que invitan a la UPD/OEA para que acompañe a la Presidencia del FOPREL en el desarrollo de una estrategia y un plan de trabajo que permita darle seguimiento a la propuesta presentada por el FOPREL ante el Grupo Consultivo de Donantes (reunido en Estocolmo, Suecia), que busca obtener recursos complementarios para proyectos de fortalecimiento institucional.

Además del trabajo con el FOPREL, en el marco del Convenio firmado en 1998 entre la Secretaría General de la OEA y el PARLACEN, la UPD, a solicitud de la entidad regional, se ha iniciado la planificación conjunta del Curso Regional sobre el Poder Legislativo en la Democracia y la Integración, con las autoridades del Parlacen, la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y el Congreso de la República de Guatemala. El Curso, a celebrarse en el mes de septiembre del presente año en Guatemala. Con la realización del curso se busca 1) Promover un mayor conocimiento y entendimiento de las atribuciones, papel y funcionamiento del Poder Legislativo en la democracia y la integración, así como de su complejidad, deficiencias y posibilidades, tanto como organización e institución, particularmente entre sectores formadores de opinión. 2) Contribuir al desarrollo de habilidades o destrezas analíticas que permita, por un lado, un análisis adecuado y objetivo de la compleja realidad de los Congresos de la región; y por otro la búsqueda de soluciones para su fortalecimiento. 3) Contribuir a conformar un foro permanente de análisis e intercambio de experiencias sobre las realidades del Poder Legislativo, promoviendo los estudios sobre asuntos legislativos en la región entre los diferentes sectores de la sociedad.

De la misma manera, la UPD y el Centro de Desarrollo Legislativo (CEDEL) de la Universidad de Texas en Guatemala, han iniciado los trabajos de coordinación, diseño y programación para la realización del Seminario Regional Apoyo Universitario al Trabajo Legislativo, que analizará comparativamente las experiencias de apoyo universitario a las tareas legislativas. El evento tiene por objetivos: 1) Analizar comparativamente programas de apoyo universitario al trabajo legislativo en el proceso de elaboración de la ley, tomando como base las experiencias que tienen en este campo la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el Congreso de Guatemala; 2) identificar los componentes (e.g., capacitación, investigaciones) de un sistema de enlace y cooperación entre las instituciones legislativas y las instituciones académicas, que facilite la prestación de servicios de apoyo y asesoría al proceso de elaboración de leyes, y permita mejorar su rigurosidad, transparencia y calidad, de acuerdo a las realidades de cada institución legislativa.

En el marco del acuerdo de cooperación entre la OEA y el *Parlamento Andino*, y por solicitud de la Secretaría Ejecutiva de esa institución, desde 1996 se ha venido colaborando con la misma a efectos de contribuir a su fortalecimiento para prestar servicios de asesoramiento, capacitación e investigación a los congresos andinos que componen la entidad parlamentaria regional. En ese sentido, se prestó asesoramiento y colaboración para el diseño del Centro Andino de Desarrollo Legislativo (CADEL) y su programa de investigación, capacitación y actualización de Legisladores, Funcionarios y Asesores de

Congresos Nacionales. Luego, con el auspicio de la UPD, Diputados y Senadores de tales Congresos, expertos académicos de varios países y delegados de organismos internacionales participaron en un seminario de presentación y lanzamiento del CADEL, celebrado en 1997 en la sede del Parlamento Andino, en Santafé de Bogotá. En esa oportunidad, las autoridades del Parlamento Andino suscribieron una resolución de apoyo a la iniciativa y destacaron la contribución que dicho Centro brindará a los procesos de fortalecimiento institucional y modernización legislativa de los países andinos. La Mesa Directiva y la Asamblea del Parlamento Andino, en su XII Período Ordinario de Sesiones, resolvieron crear el CADEL.

Como resultado también del apoyo prestado por la UPD al Parlamento Andino para las correspondientes investigaciones, la Secretaría General de dicha institución ha publicado el libro *Leyes de Partidos Políticos, Leyes Electorales, y Reglamentos de Congresos de la Comunidad Andina*, Bogotá, Colombia, 1997.

Como una actividad del programa de apoyo al Parlamento Andino y al Centro Andino para el Desarrollo Legislativo (CADEL), se celebró en junio de 1998, en Santafé de Bogotá, Colombia, el Seminario de presentación y discusión para la formación de la “Red Andina de Información Legislativa Andina” (RAIL). El seminario presentó a la consideración de las autoridades de los Congresos de la subregión, la propuesta de la RAIL diseñada por un experto contratado por la UPD. El prototipo de la RAIL incluye el desarrollo de componentes de gerencia de archivos y la biblioteca virtual y permitirá el intercambio de información de calidad y la homologación de procedimientos y legislaciones en base a las mejores experiencias. Con delegados técnicos de los Congresos de la región y legisladores de los mismos se conformó una agenda programática para la administración permanente de la RAIL, considerándose ésta un instrumento que contribuirá no sólo al fortalecimiento de la institución legislativa sino a la profundización de los lazos de cooperación e integración entre dichas instituciones. El Centro Administrativo de la RAIL estará situado en la sede del Parlamento Andino en Santafé de Bogotá, Colombia, y la adaptación del programa se hará a partir de la realidad tecnológica de cada Congreso.

Lo importante de ese seminario es que se pasó inmediatamente del diagnóstico a identificar soluciones práctica e inmediatas, y a compromisos para la instalación y puesta en marcha del sistema a la brevedad posible. En ese sentido cabe destacar que el RAIL recibió el apoyo de los Congresos de la subregión y de la Mesa Directiva del Parlamento Andino encabezada por su presidente, el Diputado Hanz Moller Freile, Presidente del Congreso de Ecuador. Los representantes de dichos Congresos suscribieron el compromiso para apoyar el financiamiento y administración permanente de la RAIL. Igualmente, los técnicos de informática de los cinco Congresos, al confirmar la viabilidad del sistema de comunicación e información propuesto, intercambiaron información y experiencias sobre cada uno de los Congresos y conformaron una Comisión Técnica permanente que se encargará de darle seguimiento y soportar el funcionamiento de la RAIL, apoyando igualmente al Centro Administrativo situado en el Parlamento Andino. El CADEL del Parlamento Andino será el centro articulador y coordinador. Esta experiencia será replicada para Centro América y República Dominicana en el marco del programa con el IIDH/CAPEL.

Otra de las actividades del programa permitió que los días 28 y 29 de septiembre de 1999 se celebrara en Santafé de Bogotá, el seminario de presentación de las investigaciones sobre los “Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en los países andinos”. Este encuentro entre parlamentarios, autoridades electorales y académicos permitió enriquecer el tema que viene siendo analizado por los expertos contratados en cada país andino para realizar el análisis teórico.

los estudios de casos y el análisis comparativo de los diferentes sistemas electorales. Los trabajos incluyen un análisis de la normativa y capacidad institucional que sirve de soporte a los procesos electorales, una descripción del sistema, análisis de sus características, cualidades y deficiencias, y propuestas de reforma para el fortalecimiento de los mismos.

El propósito final es la publicación y difusión de los trabajos, para facilitar una visión de conjunto sobre las fortalezas y debilidades de los sistemas electorales (elecciones parlamentarias) y su relación con la gobernabilidad democrática. La publicación estará lista y se distribuirá durante 1999.

De igual manera, en apoyo a la Secretaría General del Parlamento Andino, se realizó un “Seminario/Taller Regional de Mujeres Políticas y Parlamentarias de los países de la Comunidad Andina”, el cual contó con amplia participación de mujeres políticas, parlamentarias y representantes de organizaciones no-gubernamentales de la comunidad Andina. Durante el seminario, las participantes compartieron información y experiencias sobre las políticas y los mecanismos para promover la representación femenina en los puestos de toma de decisiones y eliminar la discriminación legal. Como resultado del seminario, se decidió establecer la Comisión para la Equidad de la Mujer del Parlamento Andino, cuya función sería planificar y coordinar políticas que tiendan a la eliminación de la discriminación de la mujeres en los países de la región Andina; trazar y adoptar un Plan de Igualdad de Oportunidades para 1998-2008, y establecer una escuela de capacitación y formación para mujeres líderes, entre otras actividades.

Como resultado de las actividades de investigación y publicaciones, la Secretaría General del Parlamento Andino, publicó el libro *Leyes de Partidos Políticos, Leyes Electorales, y Reglamentos de los Congresos de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia, 1997.

Durante el primer trimestre de 1999, la UPD concretó con las autoridades del Parlamento Andino el programa de actividades de cooperación que se llevarán a cabo en el transcurso del año 1999. Ello incluye la realización de a) un curso regional sobre “El Papel de los Congresos en la democracia y la Integración”; b) un conjunto de estudios y un encuentro regional sobre “Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales”; c) un conjunto de estudios nacionales sobre “Probidad y Ética”; y d) un conjunto de investigaciones sobre “La Formación y El Papel de Líderes Políticos en la Democracia de la Sub-región”. Igualmente, la UPD continuará apoyando la implementación de la Red Andina de Información Legislativa Andina (RAIL).

Por otro lado, y en el marco de las actividades de apoyo a las instituciones legislativas de la región andina, la UPD continúa apoyando el proyecto de Modernización del Congreso Nacional del Ecuador, en atención al requerimiento formulado en este sentido por el Presidente del Congreso del Ecuador, Juan José Pons Arizaga. A ese efecto, la UPD ha sostenido reuniones técnicas con autoridades y técnicos del Congreso Nacional responsables del proyecto de modernización que apoya el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para definir el marco y los detalles de la cooperación que la UPD ofrecerá a la institución. Esta cooperación se concretará esencialmente en el campo informático y en otros temas de la modernización legislativa.

Igualmente, en atención al interés expresado por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Gustavo Bustamante, para explorar una posible cooperación de la UPD/OEA con el Plan de Modernización del Congreso de Colombia, que financiará el BID, se han realizado reuniones de trabajo con el mencionado funcionario, el Jefe de Planeación y Sistemas de la Cámara, y asesores de la Presidencia

de la Cámara para el Plan de Modernización del Congreso que financiará el BID. Como resultado de las reuniones celebradas con los funcionarios de la Cámara de Representantes, la UPD se encuentra a la espera de una solicitud formal de colaboración, la que se centraría en el campo de la informática.

Por su parte, la Secretaría General colaboró con el Diálogo Interamericano, institución no gubernamental con sede en Washington, D.C. para la organización de un una reunión de Líderes Legislativos de las Américas”, la que se llevó a cabo en la República Dominicana en Noviembre de 1998. El objetivo básico de esta iniciativa fue explorar el establecimiento de una red informal de líderes legislativos para el intercambio de opiniones y la búsqueda de puntos en común que permitan una mayor cooperación interparlamentaria y una mayor participación de los poderes legislativos en el tratamiento de los desafíos que se presentan en el hemisferio.

Finalmente, es importante señalar que los conocimientos y la información generada a través de las investigaciones y publicaciones, y de actividades de diálogo, intercambio técnico y político mencionadas, seguramente serán de gran utilidad para la docencia, la capacitación e investigaciones futuras, así como para la formulación de políticas y reformas tendientes al fortalecimiento del Poder Legislativo. Dichos conocimientos también podrán utilizarse como base para la realización de seminarios/talleres sobre asuntos parlamentarios, así como para estimular el diálogo, el intercambio y el enriquecimiento mutuo al más alto nivel político, técnico y académico.

#### IV. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Las tareas de apoyo realizadas por la comunidad internacional, así como el trabajo efectuado por instituciones académicas de la región y las mismas Legislaturas nacionales, señalan claramente las necesidades y deficiencias que la mayoría de las Legislaturas de la región enfrentan para su perfeccionamiento y fortalecimiento. Sólo con la superación de esos desafíos, tales instituciones podrán recuperar su credibilidad y legitimidad. Sólo con cumplimiento cabal de sus funciones constitucionales e institucionales podrán contribuir efectivamente a la consolidación de la democracia representativa en la región. Y es en el contexto de esos desafíos que aparece como imperativo que la cooperación internacional continúe prestando su apoyo al perfeccionamiento y fortalecimiento del Poder Legislativo. Dicho apoyo es importante desde una perspectiva financiera para la modernización de la institución como lo hacen las agencias de desarrollo o los bancos multilaterales. Pero también lo es desde una perspectiva *más cualitativa* al estilo de la UPD/OEA, enfatizando la creación/ difusión de conocimiento y la formación de expertos en la materia; la promoción del diálogo; el intercambio de experiencias y el enriquecimiento mutuo entre legisladores e instituciones legislativas; el estímulo al acercamiento e interacción entre académicos y practicantes; y la actualización y asesoramiento de legisladores y la capacitación de asesores y funcionarios. Ambos acercamientos al tema son indispensables y complementarios para el fortalecimiento del Poder Legislativo. Más específicamente, se requiere continuar e incrementar los esfuerzos académicos y de las Legislaturas mismas para expandir y profundizar el análisis de la problemática institucional y de los desafíos para su fortalecimiento; e igualmente se debe promover con mayor énfasis el estudio sobre el papel del Poder Legislativo, su importancia y significado para la consolidación de la democracia representativa en América Latina.

En ese sentido, la creación endógena de conocimiento sobre la materia y la formación de expertos de la región aparecen como tareas de mediano y largo plazo cruciales para esos esfuerzos. Es bien

conocido el hecho de que no existe un cuerpo suficiente de conocimiento generado endógenamente a través del estudio y las investigaciones comparadas rigurosas, sobre la teoría y la práctica de las instituciones legislativas, en particular, ni, en general, sobre las instituciones democráticas vigentes en la región. Por ello es importante dedicar energías y recursos para construir una *teoría empírica latinoamericana* del papel del Poder Legislativo y de la democracia representativa, de lo que ella es realmente en la práctica y de lo realísticamente puede ser en la región dado nuestra historia e idiosincrasia. Una manera de hacerlo es promoviendo y apoyando el desarrollo de programas académicos nacionales o regionales que ofrezcan especialización en asuntos legislativos (Maestrías en Ciencia Política o Derecho) y que realicen investigaciones empíricas (el laboratorio está allí) para desarrollo de ese conocimiento. Esto a su vez sirva para la docencia, futuras investigaciones, la formulación de políticas para el fortalecimiento institucional, la capacitación de asesores y la asesoría de legisladores.

Por ejemplo, en el campo de la docencia y las investigaciones es notorio la necesidad de aumentar y profundizar estudios empíricos y comparativos sobre el papel y el funcionamiento de los poderes legislativos en los países de la región, incluyendo, como mínimo, cuestiones como las siguientes: a) Cumplimiento y actuación de las Legislaturas en término de sus principales funciones constitucionales e institucionales. b) Relación entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo (conflicto, cooperación, sumisión, etc). c) Grado de representatividad que exhiben los legisladores y sistema de representación electoral que se emplea para la elección de los legisladores. d) Relación con la ciudadanía en general, circunscripciones electorales específicas y sociedad civil; la asiduidad, cercanía y forma de esa relación. e) Grado de penetración, activismo y de respuesta a los problemas de la sociedad que evidencian los legisladores y el Poder Legislativo en general. f) Grado de participación en la preparación, debate, aprobación y seguimiento de leyes (ley de presupuesto, por ejemplo). g) Explicación de las causas de la crisis de credibilidad y legitimidad del Poder Legislativo<sup>15</sup>. Y h) estrategias de fortalecimiento del Poder Legislativo.

La docencia, el estudio y la investigación en estos temas legislativos cruciales, para entender debidamente el papel y funcionamiento del Poder Legislativo en América Latina, contribuirá significativamente al desarrollo de ese cuerpo de conocimiento e información que se requiere, así como a la formación de especialistas y expertos en asuntos legislativos. Ello iría así conformando lo que se podría llamar una disciplina legislativa latinoamericana que serviría de base indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo y la consolidación de la democracia representativa.

Las Legislaturas de la región también se podrían beneficiar altamente de *programas regionales* de apoyo y servicios legislativos provistos por instituciones nacionales o regionales que incluirían actividades como las siguientes:

- Seminarios de asesoramiento, intercambio de experiencias y de enriquecimiento mutuo para legisladores provinciales, nacionales, o regionales.
- Talleres de análisis comparativo para legisladores, asesores y altos funcionarios legislativos sobre legislación en temas de interés regional y común que conforman la agenda interamericana;

---

15 Aquí se debe hacer referencia, por lo menos a, por un lado, *factores endógenos*, como obstáculos y/o las deficiencias técnicas, falta de información y conocimiento de los legisladores, desconocimiento de los procedimientos legislativos, escasa infraestructura, falta de asesores, fragmentación política, falta de representatividad, corrupción, falta de apoyo partidario, así como a la cultura política reinante en los recintos parlamentarios —incluyendo valores y prácticas como moderación, tolerancia, transparencia; y por otro, *factores exógenos*, vinculados a la relación con los otros Poderes del Estado, con la sociedad civil, sistema de representación electoral, partidos políticos, etc.

particularmente, sobre temas que vinculan cada vez más a las naciones del Hemisferio, que ya no pueden resolverse unilateralmente, y que con creciente frecuencia requieren cierta compatibilización o armonización. Hoy día no puede legislarse sobre estos temas sin entender y tomar en cuenta la interdependencia y vínculos que ellos implican.<sup>16</sup>

- Misiones de asesoramiento sobre legislación comparada, a solicitud de la Legislatura interesada, para la preparación de proyectos de ley sobre temas de especial interés o relacionados con la agenda interamericana.
- Investigaciones, publicaciones, y distribución de las mismas, en cooperación con centros académicos y las propias Legislaturas, sobre, por una parte, legislación comparada en temas de especial interés nacional y regional; y por otra parte, sobre organización y administración legislativa, normas y procedimientos legislativos, técnicas de redacción legislativas, ética legislativa, manuales operativos, thesaurus legislativos, y sobre los temas de estudio e investigación relacionados a las funciones y actuación de las Legislaturas que se identificaron anteriormente.
- Centros subregionales de documentación y vinculación electrónica sobre asuntos legislativos, para la consulta, el intercambio y la distribución de información y bases de datos legislativos.

Estas actividades regionales no sólo proveerían la oportunidad para el acercamiento y el diálogo al más alto nivel entre los practicantes de los asuntos legislativos, pero también ofrecería la ocasión para el acercamiento y el intercambio entre éstos y los estudiosos y expertos en la materia del sector académico, permitiendo el cruce de conocimientos adquiridos de la práctica cotidiana, por un lado, y de la reflexión, la investigación y la visión de largo plazo, por otro lado

Por último, las necesidades, desafíos y sugerencias para el fortalecimiento de la institución legislativa que se han identificado aquí, señalan invariablemente que hay un largo camino por recorrer en el proceso de consolidación de dichas instituciones; y que ellas se consolidarán sólo cuando cumplan a cabalidad sus funciones institucionales y organizacionales y recuperen así su credibilidad y legitimidad. Una vez logrado esto, su papel en la democracia será reconocido y respetado por los otros poderes del Estado y por la ciudadanía; y la institución no será amenazada, subyugada, o sustituida por otras instituciones; y ello a su vez contribuirá significativamente al fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa.<sup>17</sup>

Pero este proceso de promoción, fortalecimiento y consolidación de instituciones democráticas implica y requiere, como se postuló más arriba, un cambio de actitudes, creencias, valores y prácticas en favor de una cultura política democrática, y por lo tanto es un proceso de mediano y largo plazo, — proceso que se lo debe apoyar y fortalecer no sólo con la promoción de esa cultura a todos los niveles educativos formales y no formales, pero insistiendo y luchando también por la vigencia cabal y continua, sin interrupciones, de todas las instituciones democráticas.

---

16 Entre esos temas figuran, entre otros, medio ambiente, narcotráfico, seguridad pública, terrorismo, corrupción, seguridad regional, migraciones, y protección y promoción de derechos humanos. Por otra parte, figuran también temas de interés común pero de carácter más doméstico como el tratamiento presupuestario en la Legislatura, ética legislativa, sistemas de representación electoral, financiamiento de partidos políticos, discriminación y participación de la mujer y minorías étnicas en la política, descentralización y gobierno local, administración de justicia, educación para la democracia, etc.

17 Ver Juan Linz y Alfred Stepan, *op. cit.*