

**Seminario Modernización Legislativa**  
Congreso de la República del Perú  
17 de noviembre de 1998

**Modernización legislativa**  
**y**  
**voluntad política:**  
**¿Cuándo vamos a estar modernos?**  
(versión 13-Nov-98)

por

William W. Culver  
Centro Interamericano de Estudios Legislativos  
Universidad del Estado de Nueva York  
Plattsburgh, New York 12901-2681  
[socone@plattsburgh.edu](mailto:socone@plattsburgh.edu)

***Quien define el significado de la representación, define el éxito de un Congreso.***

Resumen: La mayoría de los Congresos de las Américas están llegando a un punto en que tienen que pensar bien su papel institucional frente al ejecutivo. El tema es si los Congresos van a seguir el camino de modernización, asumiendo su carácter representativo. No es necesario entrar en conflicto con el ejecutivo para ser independiente de él. El tema es que el congreso tiene su propio criterio en la búsqueda de los consensos, tan necesarios en una democracia representativa.

<b><u>Secciones</u></b>	<b><u>página</u></b>
¿Qué hacemos?	1
El congreso nacional en general	1
La revolución política liberal contemporánea en Latinoamérica	4
Temas de funcionamiento legislativo	8
Temas de funcionamiento legislativo y responsabilidad política	12
El panorama institucional	13
Legisladores	15
Casos selectivos de legislaturas	15
Resumen final	22

## ¿Qué hacemos?

En las Américas, la gran mayoría de los países son constituidos como repúblicas con sistemas de gobierno de tipo presidencialista. Las cartas fundamentales de las repúblicas americanas contemplan que el pueblo tiene voz, y participa, a través de un grupo de representantes que opera bajo el nombre corporativo de congreso o asamblea. La característica más común de estas casas legislativas es, en teoría, su independencia frente al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. Desde los años ochenta, paulatinamente, cada país ha empezado un proceso de modernización del Estado con un componente importante de modernización legislativa.<sup>1</sup> La reforma más fácil de hacer es atender a reformas técnicas. Pero cuando ya la informática está al día, cuando ya los comités funcionan, cuando el Palacio Legislativo está ya pintado y renovado, entonces surge la pregunta: “¿Qué hacemos?” La respuesta radica en la voluntad política de los representantes.

## El congreso nacional en general<sup>2</sup>

Los congresos en la mayoría de los países de América Latina son mejores de lo que el público piensa y son más complejos de lo que la prensa describe. La competencia entre los partidos políticos para gobernar ha sido intensa, pero hoy en día ha surgido la tendencia a dejar la confrontación estéril y, en su lugar, establecer el consenso, si bien no en el caso de todos los proyectos de ley, al menos en lo que respecta a las reformas del funcionamiento interno. Identificar ésta como tendencia en veinte países es muy riesgoso, dado que existe uno u otro caso en que los congresos son, de verdad, muy precarios. No obstante estas excepciones, en general las repúblicas americanas están viviendo una etapa de renacimiento de la democracia representativa. Y esta nueva etapa se manifiesta en una preocupación por mejorar el funcionamiento del proceso legislativo y, lo que es de una mayor transcendencia, en ganar por primera vez un papel de igualdad con respecto al ejecutivo en cuanto a los resultados del proceso legislativo.

Hasta la década de los noventa ha existido un desierto despoblado entre el campo de los observadores cínicos, que dan por hecho que las instituciones legislativas en América Latina no tienen mayor relevancia en la vida cotidiana, y el campo opuesto, el de los políticos, que ven el proceso legislativo como parte de un sistema en que ellos ya han logrado su posición, y por eso no quieren preocuparse por los cambios.

Sin embargo, ahora ha surgido en muchos países la idea de que los congresos deben obtener más independencia para cumplir más eficazmente su función de hacer las leyes, fiscalizar, y buscar consensos nacionales. Los cínicos han puesto en duda el hecho de que hay posibilidades para establecer tales reformas, en tanto que los académicos al igual que la prensa escriben sobre las limitaciones externas que obstaculizan un congreso transformado. Al mismo tiempo, los miembros oficialistas de los congresos prefieren hablar de sus instituciones en términos idealistas y

---

<sup>1</sup> La más completa y mejor expresión de este “movimiento” fue preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, sin fecha.

<sup>2</sup> Este trabajo está basado en mi artículo, “El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: hechos y **prospectivas** en el funcionamiento legislativo,” edición especial de sobre Los Congresos en Latinoamérica de Contribuciones, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano de la Fundación Konrad Adenauer (Buenos Aires), 4/1997, 35-57.

constitucionales de "cómo se hace una ley," y no entran en discusiones públicas de cómo se hacen las leyes en la práctica. Los congresistas opositores, soñando con el día en que estarán en el poder, han preferido centrarse en lo que hace el gobierno y su mayoría, y no en problemas procesales y estructurales del congreso. Es sólo en los últimos años que han aparecido nuevos intentos de poblar el desierto, principalmente venidos desde el campo de los participantes que han hecho esfuerzos verdaderos para mejorar el funcionamiento legislativo. Los cínicos han seguido con sus reservas y son muy pocos los que han analizado el nuevo movimiento renovador.

Antes de seguir, dejamos claro que la independencia de un poder del estado frente a los otros poderes no necesariamente significa oposición, que en el caso de congresos quiere decir oposición al ejecutivo o al poder judicial. Es mas bien que, para tener legitimidad, la legislatura en una democracia liberal requiere de participación popular, mientras su estabilidad como institución requiere que esa participación sea controlada y canalizada. La participación popular es válida cuando la institución tiene un papel propio, es decir, su propio criterio. Como mínimo, los ciudadanos tienen que apreciar que de su participación va a resultar algo.

En un nivel más teórico, los cambios de actitudes hacia el congreso y su papel institucional gobernante reflejan un profundo debate sobre la democracia liberal, o mejor dicho, sobre la democracia representativa. La literatura sobre la democracia representativa indica que hay una relación entre el desarrollo económico y el nivel de participación popular en la democracia. En otras palabras, esto significaría que en países con mucha desigualdad y un porcentaje de la población viviendo en la pobreza o la extrema miseria, habría que controlar la participación para así evitar la frustración y una decadencia institucional.

Para algunos observadores el pueblo pobre organizado, y con frustraciones, representa el temor revolucionario, incluso con implicaciones del uso de métodos violentos, lo que pone de manifiesto la extrema dificultad para encontrar el nivel mínimo del consenso que requieren las instituciones para funcionar. La pregunta es si es posible organizar la participación popular en una sociedad en la que el pueblo tiene poca perspectiva de mejorar las condiciones para sus hijos, y así mantener consenso sobre las instituciones legislativas. La respuesta para muchos en los años sesenta y setenta fue "no." Ahora, tras los años de gobiernos militares y períodos de violentas confrontaciones, existen los que responden "sí." Este debate corre siempre detrás de los esfuerzos modernizadores del proceso legislativo y el nuevo movimiento para mejorar el funcionamiento legislativo va en contra de la perspectiva pesimista.

Quizá el mejor índice de temas sobre el funcionamiento actual de los congresos latinoamericanos está en la *Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En este ensayo el término básico que se usa para el poder legislativo es el congreso, que implica una institución dentro de un sistema republicano presidencial, o sea una democracia representativa presidencialista. Las instituciones legislativas pueden llevar nombres como asamblea, legislatura, o congreso, y pueden ser bicameral o unicameral, pero son todos congresos. En la mayoría de los países bicamerales la cámara baja se llama la Cámara de Diputados, y la otra la Cámara de los Senadores. Es común en América Latina usar el término "parlamento" igual a "congreso," que nos deja sin una distinción entre un "parlamento" con implicación del sistema con primer ministro en el estilo Westminster, un congreso del sistema republicano presidencial. Este uso viene de la tradición española, y quizás no tiene remedio. En el seminario en Valparaíso muchas veces se hablaba del parlamento y parlamentarios, pero el autor ha convertido este uso a términos de congresos. Es otro el debate sobre las cualidades y ventajas del "sistema parlamentario" en relación al "sistema presidencial."

Esta fue producto de un seminario con los presidentes, vicepresidentes, y representantes de dieciocho cámaras de diputados latinoamericanos, más España y Portugal, en setiembre de 1997. En la carta final los asistentes se comprometieron a buscar una fórmula para fortalecer sus congresos en relación a sus poderes ejecutivos respectivos. Aunque duela admitirlo para algunos, los congresistas latinoamericanos, en general, laboran en instituciones legislativas que no han tenido la importancia que se espera en una democracia representativa. Es decir, en el mejor de los casos han servido como un *lobby* frente al poder ejecutivo, más que como una institución autónoma del Estado que cumple con las funciones mínimas de hacer las leyes, fiscalizar y dar voz a los problemas del día. Y en el peor de los casos es un instrumento para dar empleo a los fieles al poder ejecutivo.

En cada país existe un determinado criterio acerca de cómo debe funcionar su congreso, y en este ensayo trato de seguir este criterio y no un referente teórico de comparación que constituye un ideal casi imposible de encontrar en la historia. Trataré, así mismo, de usar los puntos pragmáticos de la Carta de Modernización para orientar mis observaciones. En sus deliberaciones a puertas cerradas, esta agrupación de líderes elegidos democráticamente se concentraron en intercambiar experiencias e inquietudes. Ciertas preguntas volvieron a aparecer: ¿Cómo se puede mejorar la función clave del Congreso de representar a la ciudadanía? ¿Cómo debe ser el proceso de la representación, y el consecuente proceso legislativo, en el siglo veintiuno? ¿Cuál es el rol de los partidos políticos en este proceso? ¿Los partidos constituyen aliados o enemigos del congreso renovado? ¿Cómo se puede asegurar que los representantes representen de verdad a sus constituyentes (los ciudadanos), en vez de seguir sus propios intereses o aquellos de sus partidos? Y si representan con prioridad a sus constituyentes, ¿cómo se puede asegurar que así sea la percepción popular?

La Carta de Modernización despierta todas estas inquietudes, y también entrega algunas iniciativas generales, que a fin de seguirlas deben ser ajustadas a la realidad de cada país. La Carta llega en un momento histórico luego que ha pasado una década de esfuerzos renovadores en la mayoría de las casas legislativas en toda América Latina.<sup>4</sup> No todas están siguiendo el mismo camino, pero sí están todas en movimiento. Es un momento auspicioso.

Se puede decir que en su mayoría, los congresos han llegado a un punto en que su dirección en el futuro dependerá de la voluntad política. La renovación técnica del proceso legislativo ha sido estudiada desde las plantas físicas de los congresos hasta las relaciones con el poder ejecutivo.<sup>5</sup> Estos diagnósticos han sido financiados y patrocinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (NU), la Agencia para el Desarrollo Internacional Norteamericana (USAID), la Comunidad Europea (CE), y la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA). Ya no es posible postergar decisiones claves argumentando que hace falta un diagnóstico, u algo semejante. La Carta orienta los esfuerzos modernizadores hacia un tema profundo, más allá de la renovación fácil, es decir, nos lleva a identificar la importancia del impacto de la relación

---

<sup>4</sup> Robert Nakamura y John Johnson, **Legislative/Parliamentary Experience Aggregation and Analysis**, reportaje producido para el Center for Democracy and Governance of the Global Bureau, United States Agency for International Development, Marzo de 1997.

<sup>5</sup> Hay un buen resumen de los conocimientos técnicos en el reportaje final de la conferencia de 1996 en Santa Cruz, Bolivia sobre el funcionamiento interno de los congresos. Ver Office of International Programs, State University of New York, **Best Practices from the International Conference on Legislative Strengthening**, February, 1997.

entre el poder legislativo y el poder ejecutivo con respecto al funcionamiento interno. A fines de los años noventa el tema es entrar en las decisiones políticas difíciles con respecto a la independencia institucional de los congresos.

En las páginas siguientes doy una perspectiva sobre "cómo van" los congresos de los veinte países latinoamericanos hoy en día. Este tema presenta sin duda un desafío demasiado grande para un ensayo de corta extensión, y sólo lo presento como un prolegómeno para las investigaciones que hay que llevar a cabo en el futuro. Necesitamos una nueva generación de investigadores preocupados de rescatar información sobre los procesos y las actividades internas de los congresos de cada país. A diferencia de los años sesenta y setenta, cuando la política salió de su espacio institucional en demasiados países, hoy en día hay un nuevo compromiso de usar los congresos como lugares para discutir las diferencias, tanto propuestas pragmáticas como ideológicas. Quizá, actualmente la intensidad de las diferencias ideológicas ha disminuido, y los participantes en la política están más interesados en buscar soluciones institucionales que en el pasado. Como sea, hay un cambio en la política que hace más relevante que nunca la investigación institucional, y en este trabajo trato de introducir el tema de estas investigaciones de cada congreso en sus propios términos.

La supuesta crisis de los congresos, o sea la crisis de la representación legislativa, "que se menciona hoy a coro en prácticamente todos los países democráticos," como dice el chileno Carlos Smok, "resulta un tema escurridizo y delicado, ya que por más que se habla de ella no siempre está claro de qué crisis se trata, ni cuáles son sus manifestaciones ni mucho se concretan o especifican suficiente y diferenciadamente sus causas y consecuencias."<sup>6</sup> Esta "crisis" no se manifiesta igual en todos los países, pero en general se trata de una mezcla de cosas del funcionamiento interno de los congresos, tanto como la percepción de ese funcionamiento. Hay mucha literatura periodística sobre esta "crisis" pero más bien se trata de un asunto político y no institucional. Las instituciones están mejorando. Es tiempo de que los investigadores empiecen a pasar más tiempo al interior de las casas legislativas y dejen de estudiar las Constituciones.

La Carta de Modernización es un mapa que nos guía hacia un listado institucional de los temas del funcionamiento legislativo. La carta nos da una visión de cómo es la democracia representativa para los líderes políticos legislativos de hoy en día. Así, ésta constituye una lista de tópicos que los congresos del continente están ya debatiendo. Obviamente no se puede saber todavía si la Carta de Valparaíso podrá ser considerada un hito significativo en el proceso democratizador en las Américas.

## **La revolución liberal política en Latinoamérica contemporánea**

En los años noventa, se habla mucho de la "revolución liberal" en los países iberoamericanos, de la "revolución" que hubo, que está en marcha, o que vendrá.<sup>7</sup> Una gran parte de esta discusión está centrada en las reformas de la economía y hay escasas referencias a lo que es estrictamente el liberalismo político. Lo que no ha merecido la misma atención es cómo profundizar la democracia liberal con reformas de sistemas electorales o ajustes en la calidad de la representación de los ciudadanos en el

---

<sup>6</sup> Carlos I. Smok U., "Modernización al parlamento, Un desafío vigente," **Informe Final del Proyecto de Modernización del Congreso Nacional de Chile**, Valparaíso, 1997.

<sup>7</sup> En la literatura política latinoamericana, se emplea con frecuencia el concepto de "revolución democrática" para referirse a la "revolución liberal".

congreso.<sup>8</sup> En los países que han discutido este asunto, hoy en día hay una gran expectativa democrática, tanto como una preocupación sobre el impacto de la reforma en el papel del partido político en el Congreso.

Quizá el aspecto más complicado de la democracia liberal es que se sienten en la misma sala a debatir y votar, con respeto mutuo, diversos representantes con ideas distintas sobre cómo es, y cómo debe ser, la sociedad. El respeto mutuo entre los representantes es un requisito fundamental de la democracia liberal, y es relativamente fácil de conseguirlo cuando existe una sociedad homogénea, sin grandes desigualdades. Pero cuando la pobreza y la desigualdad o inequidad en la distribución de los ingresos son acentuadas y a ellas se suman las diferencias étnicas, religiosas o regionales, el problema de la representación se complica considerablemente. Si, además, una sociedad ha pasado por conflictos frecuentes e intensos que involucraron a las instituciones representativas, el rencor y odio histórico subsecuentes pueden constituir una traba demasiado fuerte para que funcione un congreso. El camino que logra encuadrar estas diferencias potencialmente conflictivas en una estructura representativa estable está construido con adoquines de normas constitucionales, de leyes orgánicas electorales, leyes de partidos políticos y elementos de una verdadera cultura política que, en su conjunto, hacen posible que la mayoría pueda conducir el Estado y que la minoría se sienta protegida. Al final de este largo camino hay, o habrá, una sociedad en la que todos los individuos, tanto como los grupos y clases encuentren un espacio para debatir sus ideas—que es la institución legislativa nacional—sin perjudicar su seguridad para el futuro. Lo ideal es que la mayoría sea variable, es decir que todos formen parte de esa mayoría de cuando en cuando. La clave para esto radica en cómo se concibe la representatividad y las estructuras que la ponen en marcha.

En muchos países, el mayor escollo político para el desarrollo de la democracia representativa, ha sido la actitud de algunos de los representantes que, cuando llegan al parlamento presumen que sólo ellos tienen la razón, y por eso no ponen ningún interés en escuchar a los demás que, “obviamente”, estarían “equivocados.” En los años sesenta y setenta, fue común encontrar una perspectiva generalmente inspirada en el pensamiento marxista, que veía el liberalismo político como una muestra de la debilidad de “la sociedad burguesa.” Para quienes compartían ese punto de vista, la participación en elecciones y su presencia en la legislatura constituía una mera acción táctica para acceder al poder, puesto que la solución a sus problemas vendría con el socialismo, por vía pacífica o revolucionaria. En consecuencia, la democracia liberal y el perfeccionamiento de sus instituciones resultaba en esos años un tema falso para muchas personas de la izquierda política. Los estudios que abordaban la relación entre la sociedad y el gobierno se centraban en las estructuras de poder para identificar los pasos que conducirían más pronto al socialismo. Partiendo de la necesidad axiomática de tener un Estado fuerte y centralizado, la cuestión intelectual era cómo lograr el control de ese Estado. Una vez conquistado el poder, las soluciones a la pobreza y a la inequidad o desigualdad vendrían por añadidura. La idea de escuchar y respetar a la minoría propietaria no constituía parte de la agenda política. Lo que se buscaba era justamente la destrucción del poder del sector social que controlaba la mayoría de la propiedad. Para quienes compartían esta visión, y para sus exponentes, la idea de mejorar el funcionamiento de la democracia representativa no tenía razón de ser. Estas actitudes revolucionarias formaban parte del porqué de gobiernos militares y confrontaciones que hoy en día parecen estériles. El desafío para el 2000 consiste

---

<sup>8</sup> En el presente estudio nos referiremos a “democracia liberal” o “democracia representativa” como sinónimos.

precisamente en cómo asegurar que los ciudadanos sean representados de verdad, y que los representantes asuman su tarea con un espíritu de búsqueda de consensos.

La democracia representativa tiene su base en la toma de decisiones por mayoría, al mismo tiempo que la minoría conserva sus derechos y no es castigada por oponerse a la mayoría. Los debates en los órganos de representación (congresos y asambleas) concluyen en votaciones en las que la mayoría determina lo que pasa. La minoría acepta su derrota con la esperanza de que en el futuro va a poder formar parte de la mayoría, y también porque no habrá un castigo por ser parte de la minoría. Tanto la mayoría como la minoría tienen sus propios derechos, y la Constitución de cada país tiene que ofrecer garantías a la minoría si se pretende que la democracia representativa florezca. Se supone que el proceso legislativo consiste en debates donde todas las ideas encuentran su expresión, y que esos debates concluyen en una votación en que la mayoría consigue que sus ideas y proyectos guíen al país. En una democracia representativa, el consenso es el resultado máspreciado del debate, pero es también el más difícil de conseguir. Los obstáculos para el consenso provienen, como ya se ha señalado, de representantes que tienen una visión ideológica que no admite acuerdos con los adversarios. El consenso no es solamente un tema ideológico. Las divisiones urbanos-rurales traen consigo problemas muy difíciles acerca de las prioridades de gasto. Hoy en día los ciudadanos urbanos son una mayoría en casi todos los países. ¿Qué pasa con la representación de la gente de las zonas rurales? Ellos tienen que buscar una convivencia en la que se hace lo que se puede.

La democracia en su raíz significa que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, tiene control sobre el Estado. El modo de poner en práctica este principio, en la mayoría de los países, es a través de la elección de representantes. Ahora bien, el detalle de cómo se conforma y cómo se ejerce la representación es lo que determina la calidad de la democracia.

Las leyes sobre partidos políticos, la elección de los representantes y los reglamentos internos del congreso son los detalles que dan sustancia a la democracia y están íntimamente ligados unos con otros. De hecho, en la democracia existe una competencia por el poder y aquellos instrumentos conforman un andamiaje institucional para que la competencia por los votos del pueblo pueda traducirse en decisiones políticas. En un mundo ideal el pueblo es ampliamente informado, por su educación previa y por los medios de comunicación, sobre las opciones que existen para la comunidad, la región y el país. En este mundo ideal, con plena libertad de voto secreto, los candidatos a ser los representantes triunfan cuando han logrado una mayoría de los votos. Ya instalados en el Congreso se desplazan los proyectos políticos de los candidatos menos votados y todas las decisiones políticas se subordinan a quien obtuvo el triunfo electoral, tomando en cuenta las debidas protecciones para los que perdieran en la elección.

En opinión de varios observadores, los congresos y las asambleas nacionales en muchos de los países latinoamericanos, si no en todos, no han alcanzado a construir su representatividad y, en realidad, están lejos de hacerlo.<sup>9</sup> En el mejor de los casos, los Congresos han funcionado como un *lobby* frente al Ejecutivo, y en el peor extremo, han sido una suerte de oficina de empleos para los fieles de los partidos dominantes. En la mayoría de estos países ha sido posible estudiar al Estado ignorando al Poder Legislativo, porque los representantes no han cumplido su papel constitucional de legislar

---

<sup>9</sup> Here cite the best of current legislative studies. See what happened at the APSA and with dissertations on the Net.

en forma independiente, de fiscalizar con eficacia y de representar con idoneidad los intereses de los ciudadanos.

Desde los años ochenta, ha surgido una corriente de opinión en las Américas que propugna modernizar el Estado y profesionalizar la administración pública. Una gran parte de los proyectos podemos clasificarlos como de una primera generación que tenían la corriente de fortalecer el Poder Legislativo. Vea la Tabla Uno: Proyectos de Modernización, que muestra la magnitud de los esfuerzos para reformar los congresos. En cada país, el análisis y diagnóstico del Congreso Nacional y de las reformas que puedan requerir tienen sus propios contenidos. Desde temas grandes como la modificación de la estructura fundamental (congreso bicameral o unicameral en el Perú y Ecuador) hasta la estructura de representación (como configurar los distritos en Bolivia y Chile), o temas menores como el funcionamiento de las comisiones (Perú). En países que ya llevan años en diagnosticar procesos y estructuras (Brasil, Perú y Chile) quedan aún temas de desacuerdo fundamental, pero hasta ahora no representan un peligro para la estabilidad institucional. En otros países la desconfianza es tan alta que casi no se puede ni siquiera iniciar un análisis de procedimientos, menos aún de temas complejos como el papel del Congreso frente al Ejecutivo. (En Nicaragua, 1998 por un largo tiempo un tercio de los representantes decidieron no asistir al Pleno de la Asamblea Nacional porque no confiaban en la elección de la Mesa Directiva y no aceptaban los resultados.)

De modo que la ejecución de medidas normativas o procedimentales para perfeccionar la representatividad de la legislatura no siempre ha tenido la misma importancia para todos los órganos legislativos de la región. Cada más y más se reconoce que en forma creciente, los conflictos sociales ganan las calles. Debemos averiguar por qué ocurre eso. ¿Por qué hay ciudadanos que acuden a la calle y no a sus representantes para plantear sus demandas? Hay varias respuestas posibles: a) los representantes no están expresando los intereses de los que marchan; b) los representantes cumplen bien su función de representar, pero los ciudadanos interesados no lo saben; c) los ciudadanos marchan para respaldar lo que están planteando sus representantes; d) marchan porque son un grupo minoritario que no puede elegir un representante; e) marchan como acción táctica en los planes políticos de su partido o grupo.

Al fin de cuentas, todos estos esfuerzos por modernizar y profesionalizar el Poder Legislativo conducen a un punto de debate político sobre la necesidad de tener un congreso independiente del presidente. En este tema los consultores no tiene papel. Es una cuestión de voluntad política. En el Perú podemos advertir esfuerzos importantes para mejorar la representatividad de su Congreso a través de reformas introducidas en el sistema de elección de los miembros. Algunos ven estas reformas como un ajuste técnico que en realidad solo permite hacer cambios que no cambian nada. De cambiar la representatividad de verdad, se tendría un Poder Legislativo distinto del que ha habido.

¿Cómo se logra esa mayor cercanía entre los representantes y los ciudadanos? Además de las políticas de comunicación que puedan desplegar las instituciones legislativas, la pregunta pone sobre el tapete de discusión el tema relativo a los sistemas electorales y a los sistemas de partidos que favorecen o dificultan el logro de ese objetivo. Central al tema es como configurar el distrito electoral, sea distrito único, distrito basado en unidades administrativas, o en divisiones igualitarias demográficas. La reforma uninominal boliviana es una respuesta al tema.

Al problema de cómo aumentar la cercanía entre representantes y los ciudadanos se agrega el punto dos de la Carta de Valparaíso al señalar que “el fortalecimiento de la



representatividad y legitimidad de los parlamentos es inseparable, en muchos casos, de la modernización y reforma de los partidos políticos.”

En general, en América Latina, las instituciones legislativas no han alcanzado la solidez e importancia que les corresponde como parte de la democracia representativa. El peso de la tradición presidencialista es muy grande y de ella se deriva, como un efecto “natural”, la debilidad de los congresos que cumplen penosamente el papel de facilitadores subordinados de la acción del Poder Ejecutivo que sólo busca legalizar sus decisiones a través de una dócil mayoría congresal.

A su vez, los partidos políticos quedan atrapados en esa lógica autoritaria, asumiéndose como meras correas de transmisión de la voluntad omnímoda del “Señor Presidente”. En el ámbito congresal, la función primordial de los partidos políticos es garantizar ¡por cualquier medio! la “disciplina” de los representantes.

Aquí surgen varias interrogantes: En el supuesto de que los congresos asumen debidamente su representatividad, ¿es automático que sean vistos como legítimos por la ciudadanía? Los diputados son representantes, pero ¿de qué? ¿a quién representan? ¿Cómo sabemos que los congresistas representan, de verdad, a los ciudadanos y no sirven solamente sus propios intereses o los de su partido? ¿Cómo se ejerce la representación? El trabajo de los representantes ¿es transparente o secreto? ¿en comisión? ¿Dónde están los partidos políticos en el proceso? ¿Son aliados o enemigos de la renovación del congreso? ¿Es suficiente saber que la Constitución establece que los partidos representan a los ciudadanos? En resumen, ¿los partidos son capaces de apoyar reformas que tendrían el impacto de mejorar la representatividad de un congreso pero disminuir el rol del partido?

## Temas de funcionamiento legislativo

Al inaugurar el seminario de los líderes de las Cámaras de Diputados, en Valparaíso, Gutenberg Martínez Ocamica, Presidente de la Cámara Chilena y el promotor del encuentro, habló de la misión de los congresos modernos y de la conveniencia de plantear una visión. Invitó a sus colegas a imaginar al congreso “como lo quisiéramos en diez, veinte o treinta años más... Ése es *el cómo queremos ser en el futuro*. Teniendo claro el *cómo somos ahora*, sólo resta trazar la ruta entre ambos puntos.”<sup>10</sup> (El énfasis es en el original).

La lista de dieciséis temas en la carta constituye un consenso sobre “el cómo somos ahora” refiriéndose a los congresos latinoamericanos.<sup>11</sup> Podemos clasificar los temas en tres. El primero referido a cómo debe funcionar el congreso en cuanto a su entorno *político*, el segundo a cómo debe funcionar en cuanto a sus procesos, y el tercero a temas más bien paralelos y de interés para los congresos, pero no directamente temas de funcionamiento. La mayoría legislativa tiene, supuestamente, el control para atender los temas dos y tres, mientras todo lo que está en el primero requiere a lo menos el apoyo del ejecutivo, e incluso el de los partidos políticos. Esta lista representa lo que los dirigentes legislativos ven como temas prioritarios referidos al funcionamiento de los congresos, pero la clasificación corresponde al autor. La lista fue aprobada por consenso después de un debate en que se hicieron algunas modificaciones en cuanto al lenguaje y

---

<sup>10</sup> Gutenberg Martínez Ocamica, “La idea de modernización del estado y la idea de cambio,” **Seminario y Encuentro Iberoamericano Modernización y Reforma Parlamentaria**, Redacción del Sesión del 4 de setiembre de 1997.

<sup>11</sup> **Ibid.**, Sesión de clausura, el 6 de setiembre de 1997.

se agregaron algunos temas nuevos. Abajo entrego un resumen sobre de lo que tratan diez de los dieciséis temas que pertenecen a las dos primeras clasificaciones, y dejo para otro día los temas del tercer tipo que tienen poco que ver con el funcionamiento interno.

## **Temas de funcionamiento legislativo en su entorno político**

Sujetos al apoyo -si no aprobación- del ejecutivo para ser llevado a cabo, y de los partidos, estos temas no pueden ser tratados sin consenso entre los poderes del Estado. Estos temas tienen prioridad para los representantes reunidos en Valparaíso con respecto al hecho de que el funcionamiento del congreso solo mejorará con una madurez política en que los beneficios de corto plazo para el ejecutivo y para los partidos políticos oficialistas sean dejados de lado para el beneficio nacional a largo plazo. Obviamente, esta visión presume que un congreso fuerte e independiente, es decir, una democracia representativa, es algo que vale. Para los "menos democráticos," se puede encontrar una actitud en privado en el sentido de que hay que controlar "esos niños chicos en el congreso." Hay presidentes nacionales y jefes de partidos que no quieren cambios en los congresos. Están los que piensan que es más fácil gobernar sin la necesidad de consultar, y más todavía cuando hay "reformas" que tienen costos a corto plazo para el ejecutivo.

### **Tema 1: El Congreso debe asumir su representatividad.**

El tema de la representación ha llegado a ser el tópico de la década de los 90 en las Américas, y en su forma más sencilla se manifiesta en una sola pregunta: ¿Es posible aumentar la representatividad de un congreso sin perjudicar su gobernabilidad? No existe duda de que sin representatividad el congreso no puede ejercer su función de dar un espacio para la consulta de todos los sectores sociales, y ahí posibilitar acuerdos marcos sobre la marcha futura del país. Anteriormente, un cambio de gobierno podía significar no sólo alteraciones en las políticas, sino que también cambios fundamentales en las reglas y direcciones del país. La consecuente inestabilidad política y el desorden económico, hoy en día, parecen ser cosa del pasado. Actualmente el tema es cómo avanzar hacia la causa de asegurar el funcionamiento de las instituciones del Estado, y por supuesto de los congresos. En otras palabras, la cuestión de la representación tiene que ver con cómo estructurar el proceso que define quiénes, y durante cuánto tiempo, van a gobernar en un Congreso. A partir de esta definición, se deriva todo lo demás. El cómo se forma la representación implica cómo funciona internamente el Congreso.

Este tema es complicado porque se refiere a una situación de política externa al congreso y de cultura política. No obstante el hecho de que hay consenso en un congreso sobre el papel que éste debe tener, todo depende de cómo es el comportamiento de cada representante. En la teoría de la representación hay dos extremos abstractos: el representante como un delegado con un mandato, y el representante como un líder que vota y actúa con mucha independencia usando su propio criterio sobre lo que es necesario para su circunscripción y su país. Hay una preocupación en muchos países sobre los diputados, senadores, congresistas, etc., con respecto a que representan, en el sentido de que ellos representan principalmente más a los intereses de su partido, y de que la definición del interés partidario es poco transparente y se resuelve fuera de los pasillos del Congreso. En definitiva es un tema de voluntad y conciencia política. La Cámara de Diputados Mexicana vive este tema ahora. En unos meses va a ser interesante comparar la formación de la Mesa Directiva, etc., en Argentina ya que la oposición va a tener mayoría después de las elecciones de octubre de 1997.

**Tema 2:** El fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de los Congresos es inseparable, en muchos casos, de la modernización y reforma de los partidos políticos y del régimen electoral.

En las palabras del uruguayo Don Juan Adolfo Singer, Presidente del Parlamento Latinoamericano, este tema "es un desafío muy grande, porque cuando hablamos de modernización y de reforma de los [Congresos] no podemos dejar de hablar, al mismo tiempo, de reforma y modernización de los partidos políticos. Son dos temas conexos e indisolublemente unidos. Los [Congresos] son la representación de los partidos políticos y la reforma y modernización debe empezar por los partidos políticos: es la clave. Es el gran desafío."

En parte el tema tiene que ver con cómo están configuradas las circunscripciones electorales, y por otra parte el punto es, otra vez, el comportamiento de los legisladores como representantes. En los debates en cada país sobre cómo hacer las circunscripciones hay argumentos con respecto a las ventajas de la utilización de múltiples distritos a nivel regional contra el uso de un distrito único nacional. Si hay distritos subnacionales, se requiere la definición de una fórmula para seleccionar el ganador, es decir, una fórmula electoral: una mayoría de 50% más uno, una mayoría simple (pluralidad), primera y segunda mayoría, o sistemas de representación proporcional, con listas hechas por los partidos o con posibilidad de indicar preferencias. El mundo de esquemas electorales es complejo, pero es importantísimo para el funcionamiento de un Congreso. De mucho interés es la experiencia reciente del Perú y de Bolivia.

**Tema 3:** El Congreso debe perfeccionar, en el fondo y la forma, el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras con el objeto de profundizar y extender su control sobre los actos del Gobierno.

La fiscalización depende de lo que "se puede" hacer en la política. Por muchos años la mayoría oficialista en uno u otro Congreso usó su predominancia para apoyar al ejecutivo sin preocuparse por el impacto institucional para el Congreso al no tener éste ninguna independencia. La oposición en mayoría, al contrario, veía los poderes fiscalizadores como una oportunidad para molestar al gobierno, llamando a uno u otro ministro a dar explicaciones. Hasta cierto punto así es en cualquier democracia, pero el asunto clave es la independencia relativa del Congreso. Si se usa la fiscalización del presupuesto como una forma de mejorar su obra, el ejecutivo tiene una actitud distinta que frente al caso de utilizarla sólo para causar problemas políticos. La fiscalización requiere que el ejecutivo respete al Congreso. Más abajo vemos el caso de Bolivia.

### **Temas de funcionamiento legislativo interno**

**Tema 4:** El Congreso debe participar especialmente, de manera crítica y constructiva, en el proceso presupuestario y económico.

Sobre la base de uno al tres, en definitiva es una decisión política de los representantes de si quieren o no participar de verdad en el proceso legislativo. El problema surge cada vez que hay un nuevo grupo de personas pasando de ser candidatos a ser representantes. Si los líderes de su Cámara no les dan lugar, cocinan cada votación en reuniones con el ejecutivo, y demandan una disciplina partidaria, ¿cómo van a sentirse los nuevos congresistas como participantes en el proceso? Es el caso de México que nos despierta un gran interés. Con sólo una nueva mayoría opositora hay esperanzas de un nuevo papel para la cámara baja mexicana. La nueva Mesa habla de un papel constructivo para la Cámara, pero es temprano. Y hay casos como en Chile en que la Constitución no permite ninguna iniciativa en el Congreso referente al gasto.

**Tema 5: El Congreso debe tener un papel relevante en su función esencial de legislar.**

Otra vez surge el tema de la voluntad política. La mayoría de los congresos tienen en marcha proyectos de modernización, muchos con financiamiento internacional. Pero un buen diagnóstico, nuevas computadoras, y un moderno proceso administrativo, no sirven de mucho si no existe una decisión de legislar.

**Tema 6: El Congreso 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.**

Existe una tradición de hacer todo lo que es "sensible" en reuniones privadas. Hay países que tienen reportes de comisiones del siglo pasado todavía en reserva, con la única justificación de que constituye materia reservada. El tema de la transparencia, que empezó en las elecciones, ha llegado al trabajo interno de los congresos. La desconfianza en la prensa y el temor político van en contra de la transparencia. Este tema se vincula con el papel general de las comisiones. Éstas son débiles por tradición, con presidentes rotando, y así aseguran que cada comisión tenga la posibilidad de contar siempre con una persona a cargo de sus proyectos que está recién aprendiendo lo que se hace en la comisión.

**Tema 7: El Congreso debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo.**

La asesoría es el tema más estudiado en todos los diagnósticos. Hay países que todavía renuevan su planta de funcionarios cada vez que hay una nueva mayoría, en contraste con otra tradición de contratar con los fieles de la nueva mayoría, sin despedir a los antiguos para no dejar a nadie ofendido. Hay otros países que ya han comenzado a concretar un escalafón profesional con programas de entrenamiento constante. Hay una tendencia a concentrarse en asesoría procesal y contratar por períodos cortos con asesores de temas sustanciales y especializados cuando es necesario. Siempre que los proyectos de ley provengan del ejecutivo, esta última costumbre podría ser adecuada. Pero un Congreso independiente requiere sus propios expertos en cada tema quienes también deben poseer una memoria institucional. Esto no implica que no hay lugar para asesoría de confianza -- al contrario.

Los congresos en su mayoría entraron a los años noventa con poca estructura para los funcionarios trabajando en su proceso legislativo. Sin la formación profesional, el nivel y capacidad de la labor legislativa varía mucho. Todo el proceso se desvirtúa con funcionarios sin ninguna capacidad fuera de su conexión política.

**Tema 8: El Congreso debe revisar los procedimientos de legislación y toma de decisiones, 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.**

Sí hay un acuerdo entre la mayoría de los legisladores, es en el área que está más bajo el control de las cámaras -- sus reglamentos. Casi todos los proyectos de asesoría externa con financiamiento internacional han tratado este tema. Comisiones, selección de los líderes, reglamentos sobre el debate, etc. influyen el destino de los proyectos de ley. El poder se distribuye según los reglamentos, y los cambios en los reglamentos siempre tienen un significado. Pero un "buen" reglamento no reemplaza la falta de voluntad política de hacer algo.

**Tema 9: Deben invertirse los recursos y desarrollarse las capacidades necesarias para difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de nuestras instituciones legislativas.**

Las oficinas de información y de relaciones públicas, para tratar con la prensa, para organizar relaciones escolares, y tener un público informado, están de moda. Pero como el trabajo es aparentemente "fácil" estas oficinas no siempre operan a un nivel profesional. Está dentro de las posibilidades de cada congreso de hacer algo importante en esta área.

**Tema 10: El Congreso debe invertir en la integración de la ciudadanía a la labor parlamentaria.**

Por años la ciudadanía solo ha participado en forma de visitas escolares y particulares, de vez en cuando, parándose en la tribuna para observar. Hoy en día muchos congresos también están esperando usar la Internet para hacer un cambio en este tema. Se ve más interés de innovación telecomunicativa en las cámaras bajas que en los senados.

**Temas de funcionamiento legislativo y responsabilidad política**

Para clarificar cómo son los diez temas del funcionamiento legislativo, podemos ver la tabla uno que muestra el sector del sistema político donde está ubicado el liderazgo en relación con cada tema que hemos identificado. Todo lo que depende de la mayoría legislativa a corto plazo ya ha sido discutido en debate, está hecho, o está a punto de cumplirse. Pasando hacia lo que requiere la iniciativa del ejecutivo o de los partidos, es más difícil, y los casos cuando suceden requieren investigaciones serias. También moviéndose hacia temas de mediano y largo plazo resulta menos claro lo que sucede.

**Tabla uno: Funcionamiento Legislativo y Responsabilidad Política**

	<b>Funcionamiento sujeto a la mayoría de los legisladores</b>	<b>Funcionamiento sujeto al poder ejecutivo</b>	<b>Funcionamiento sujeto a los partidos políticos</b>
<b>Temas de Corto plazo</b> (un período legislativo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentos</li> <li>• Capacitar asesores</li> <li>• Organización de las comisiones</li> <li>• Relaciones públicas</li> <li>• Prioridad a temas de modernización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar el poder legislativo</li> <li>• Acceso al gasto</li> <li>• Consulta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar "buenos" candidatos</li> <li>• Respetar el poder legislativo</li> <li>• Organizar foros legislativos</li> </ul>
<b>Temas de Mediano plazo</b> (un período presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalización responsable</li> <li>• Formación de carrera para funcionarios</li> <li>• Transparencia de comisiones</li> <li>• Programas de desarrollo profesional para funcionarios</li> <li>• Modernizar palacios y oficinas</li> <li>• Mantener al día las telecomunicaciones</li> <li>• Parlamentos juveniles</li> <li>• Programas de alumnos en práctica en comisión y en administración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas constitucionales</li> <li>• Mas autonomía</li> <li>• Reformas leyes electorales</li> <li>• Reformas de la ley de partidos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar reformas electorales</li> <li>• Apoyar reformas de la ley de partidos políticos.</li> <li>• Instituciones de asistencia legislativa</li> </ul>
<b>Temas de Largo plazo</b> (una década o más)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolución de la cultura política</li> <li>• Reformas en educación cívica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolución de la cultura política</li> <li>• Reformas en educación cívica</li> </ul>	

## **El panorama institucional**

No contamos con buenas investigaciones institucionales de casi todos los congresos de América Latina. En muchos países hay iniciativas universitarias para formar centros de estudios y asistencia legislativa, y así mantener una planta de investigadores. A lo menos hay tales proyectos en Colombia vinculado con el Parlamento Andino, en Argentina en la Universidad del Salvador, y en Chile en la Universidad Católica de Valparaíso. En el Perú solo hay una mención en el Reglamento del Congreso al Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, pero esta institución aún no está funcionando. Los congresos latinoamericanos ofrecen una buena oportunidad de hacer investigación comparativa. Como una forma de empezar a superar esta falta institucional hay necesidad de desarrollar proyectos de estudios comparativos. La tabla dos nos damos cuenta de un rico conjunto de instituciones. En la tabla tenemos solo los datos más básicos: 1. Si el congreso es uni- o bi- cameral, 2. Como se llama la cámara baja, 3. Número de asientos en la cámara baja, 4. Cómo se estructura la representación en la cámara baja, 5. Años de período electoral, 6. Número de asientos en el Senado si es bicameral, 7. Cómo se estructura la representación en la cámara alta, 8. Años de período electoral, y 9. Proyectos de asistencia cumplidos o en marcha.

**Tabla dos: Los congresos latinoamericanos**

País	Cámaras en Congreso	Nombre de la Cámara Popular	Número Asientos Cámara Popular	Sistema Representación Cámara Popular	Años del Período	Número Asientos Senado	Sistema Representación de Senado	Años del Período	Modernization Projects
Argentina	Bi	C. de Diputados	257	Distritos Electorales	4		2 por provincia	9	OEA
Bolivia	Bi	C. de Diputados	130	Distritos	5	27	Distritos	5	BID, OEA, USAID
Brazil	Bi	C. dos Diputados	503	PR/por estado	4	81	3 por estado	8	USAID
Chile	Bi	C. de Diputados	120	Distritos electorales	4	38/9+	2 por region+designado	8	BM OEA USAID
Colombia	Bi	C. de Representantes	165	PR in Dist. Elecorales	4	102	PR in Dist. Unico	4	BID OEA
Costa Rica	Un	Asamblea Legislativa	57	Distritos	5	NA	NA	NA	BID USAID
Cuba	Un	Asamblea Nacional del Poder Popular	589	Distritos	5	NA	NA	NA	
Ecuador	Un	Congreso Nacional	70/12	D. Un/Prov	2/4	NA	NA	NA	BID
El Salvador	Un	Asamblea Legislativa	64/20	Distritos/ Nacional	3	NA	NA	NA	BID USAID
Guatemala	Un	Congreso de la Rep.	80	Dist. y Lista Nacional	5	NA	NA	NA	CIDA USAID
Haiti	Bi	C. de Diputados	83	Por municipalidades	4	27	3 por departamento	6	BID OEA PNUD USAID
Honduras	Un		128	D electoral	4	NA	NA	NA	USAID
México	Bi	C. de Diputados	300/200	D elect/PR region	3	64	2 por estado	6	USAID
Nicaragua	Un	Asamblea Nacional	90	Distritos	6	NA	NA	NA	USAID BID
Panamá	Un	Asamblea Legislativa		Distritos	5	NA	NA	NA	BID USAID
Paraguay	Bi	C. de Diputados	81	Departs.	5	45	Circ. Nacional	5	BID OAS USAID
Perú	Un	Congreso de la Rep.	120	PR/lista	5	NA	NA	NA	BID JICA PNUD USAID
Rep. Dominicana	Bi	C. de Diputados	120	Distritos/ Nacional	4	30	Distritos	4	BID
Uruguay	Bi	C. de Representantes	99	Distritos	5	31	Distritos	5	OEA
Venezuela	Bi	C. de Diputados	200+	PR/lista en dist	5		2 por estado	5	

Fuente: Robert Nakamura y John Johnson, **Legislative/Parliamentary Experience Aggregation and Analysis**, reportaje producido para el Center for Democracy and Governance of the Global Bureau, United States Agency for International Development, Marzo de 1997; George Thomas Kurian, compilador, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, 2 vols., Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1997; y Inter-Parliamentary Union Web Site ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

## Legisladores

El funcionamiento de los congresos es, en síntesis, el comportamiento de los que han sido elegidos en él. No sabemos mucho a un nivel analítico sobre estas personas que forman el Congreso, es decir los legisladores.<sup>12</sup> Como mencionamos anteriormente, se habla del representante como un delegado en un extremo, y del representante como un independiente en el otro. Sin embargo, la realidad resulta mucho más compleja. Aquí adapto una idea de Gutenberg Martínez para hacer una tipología de legisladores<sup>13</sup> Estos tipos ideales pueden existir, pero en la realidad se mezclan estas características en legisladores verdaderos. Esta tipología ayuda a darse cuenta de que una u otra cámara no puede ser más ni menos que la suma de los que estén en la cámara.

**1. Legislador de representación:** Es el legislador que opta por entregarse a una relación especial con su distrito o circunscripción, o mantener una relación entre el Congreso y diversos sectores sociales.

**2. Legislador de comisión:** Son Diputados o Senadores que por formación profesional, necesidades de su distrito electoral, o conocimientos previos en la materia de la comisión, enfocan su trabajo legislativo en la generación de leyes.

**3. Legislador de sala o pleno:** Son Diputados o Senadores, que dada su relevancia política o su capacidad oratoria, concentran su quehacer en las intervenciones con que las distintas bancadas fundamentan sus posturas ante las iniciativas. Estos son los que aparecen en los diarios.

**4. Legislador de fiscalización:** También se dedican al trabajo de comisión, pero concentran su labor en el control de los actos de gobierno y de administración enviando "oficios para recabar información."

**5. Legislador de partido:** Son Diputados o Senadores que mayormente usan su posición en el Congreso para hacer actividades que benefician a su partido.

**6. Legislador del ejecutivo:** Este tipo de diputado se dedica (en la comisión o sala) a defender y promover los proyectos y posiciones del Ejecutivo.

**7. Legislador candidato:** Este sueña un día en convertirse en Presidente, y constantemente busca relaciones, oportunidades, y actividades que ayuden a su carrera política.

## Casos selectivos de los congresos en los años 90

### México: El renacimiento de la oposición

El primero de setiembre de 1997 por primera vez en 68 años la Cámara de Diputados Mexicana comenzó a sesionar con una mayoría distinta de la del partido oficial. Este hecho marca un cambio en el quehacer legislativo, porque hasta ahora el Congreso Mexicano había sido visto como un sello que ratificaba lo que decidía el ejecutivo, con

---

<sup>12</sup> Un buen comienzo en llenar este vacío es: Proyecto Élités Parlamentarias Iberoamericanas, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid: vol. 1 México, vol. 2 Chile, vol. 3 Venezuela, vol. 4 Ecuador.

<sup>13</sup> La idea de esta lista viene de una entrevista con G. Martínez en La Época, Noticias de Hoy, Año 2, No. 488, Martes 26 de agosto, 1997.



conurrencia de los altos jefes políticos del partido oficial en el Congreso. Hasta la fecha el vocabulario político en el país tenía frases como "levantadados," "caja de resonancia presidencial," y "mandaderos de presidentes" para referirse tanto a la Cámara como al Senado.

Los líderes congresales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) quedaron alarmados al darse cuenta de que una coalición de cuatro partidos combinados iban a tomar control de la cámara, de su presupuesto, su Mesa Directiva, y de su oficina de comunicaciones. En una reunión el 30 de agosto de 1997, 260 diputados de los cuatro partidos de la entonces oposición, declararon la sesión abierta contando con un quórum de 250 más 1, y procedieron a elegir una Mesa Directiva. (Ver tabla tres.) Los 239 diputados del PRI no asistieron, porque pensaron que no era posible que ellos no formaran parte de la Mesa. Y para mayor ofensa de los diputados oficialistas, el diputado Porfirio Muñoz Ledo fue elegido Presidente de la Cámara de Diputados. Muñoz Ledo fue militante por muchos años en el PRI, y hasta fue su presidente, pero ahora encabeza el trabajo del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

**Tabla Tres: Resultados Elecciones Mexicanas de 1997 para la Cámara de Diputados**

Partido	% voto	Escaños por Voto Directo	Escaños por rep. Propocional	Total de escaños
PRI	38.48	165	74	239
PRD	25.83	70	55	125
PAN	26.92	64	57	121
PVEM	4.03	-	8	8
PT	2.55	6	1	7

Fuente: Latin American Weekly Report (WR-97-34) 26 agosto, 1997

Lo que sucede en México es relevante para el tema de los legisladores que asumen su papel de representar y así legislar y fiscalizar. La nueva Mesa proclamó una nueva independencia para la cámara y una representación de la ciudadanía que está cansada del monopolio del PRI. Sin cambios constitucionales, pero con reformas del proceso electoral enfocadas a eliminar el fraude, llevadas a cabo por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, el Congreso en su Cámara de Diputados ya tiene un nuevo papel. Es muy significativo que el Presidente haya sugerido a los legisladores de su partido que se incorporaran a los trabajos del Congreso y cooperaran con la Mesa Directiva instalada por la oposición. Quizá, esta acta va a ser la que defina la presidencia de Zedillo.

Cabe destacar que esta asunción de su papel representativo, y en consecuencia de su papel de legislar y de fiscalizar, fue posible gracias a cambios enfocados a lograr mayor transparencia en el proceso electoral, y un escrutinio limpio. Este proceso de reforma, aunque ha sido tema en México por muchos años, viene de un ejecutivo que piensa a largo plazo. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que no hay reelección en México. Cada tres años la cámara esta renovada. Esto no tenía importancia en un congreso dócil, pero con un congreso que busca un nuevo papel legislativo, es un problema. Ya se comenzó a reformar los reglamentos de comisión para eliminar la dominación de un partido, e implementar la participación de los partidos de la coalición gobernante rotando las presidencias de las comisiones. La cámara ha tenido un alto nivel de tensión. Cuando el

Ministro de Finanzas Guillermo Ortiz vino a la cámara para presentar su presupuesto, se produjo una pelea cuando el diputado Rafael Ocegüera (PRI) atacó al diputado Máximo Barbosa Llamas (PRD) por una falta de respeto hacia el ministro.

### **Perú y Bolivia: Configurando la representatividad**

Muy interesante es lo que pasa en Bolivia y el Perú en cuanto a su ley electoral y el pensamiento sobre el significado para el congreso de contar con uno u otro sistema electoral. En 1994 el Congreso Boliviano acordó algunas reformas constitucionales, de las cuales la más importante fue la de contar a partir de agosto de 1997 con una Cámara de Diputados que tendría un 50% de sus asientos en forma de representantes de distritos con un sólo representante por cada distrito y elegido por mayoría simple (circunscripción uninominal). Al mismo tiempo, en junio de 1997, el Congreso de la República peruana resolvió realizar en forma permanente las elecciones en base a un distrito único nacional, lo que había sido su manera de llevar a cabo las últimas elecciones pero en una forma "improvisada."

Entonces vemos que hay un Congreso que mejora su representación formando distritos, y el otro que busca el mismo objetivo, pero a través de una fórmula opuesta. Preocupaciones similares pero acciones distintas. No se puede decir que uno u otro está equivocado, dado que cada uno reacciona de acuerdo a su propia experiencia.

En Bolivia hubo un gran consenso entre el oficialismo y la oposición sobre el hecho de que el Congreso necesitaba mayor representatividad y que el implementar distritos "uninominales" era una manera de conseguirlo. El consenso viene de una historia difícil. Entre 1983 y 1985 el gobierno boliviano, y el Congreso, tocaron fondo con la politiquería, la confrontación, y sus malas consecuencias para la economía y la sociedad. Con esta experiencia en mente, desde 1985 la clase política cada año ha mostrado más madurez y se han hecho consultas amplias entre las coaliciones políticas gobernantes y los partidos de la oposición. Una muestra de esta madurez es la reforma "uninominal" en que se ha hecho una transferencia de 68 asientos en la cámara de listas formadas por líderes de los partidos, a diputados elegidos directamente por votación popular. El objetivo de esta reforma, fue el mejorar la representatividad en la acción del Congreso, y de esta forma también la del Gobierno. Pero repito, este cambio venía en base a acuerdos entre todos los partidos.

El Congreso peruano está viviendo otra experiencia. Está saliendo de un período de mucha división social que se manifestó en la guerrilla, y también en una economía muy dura. En 1990 cuando Alberto Fujimori salió elegido presidente, hizo noticia porque fue una sorpresa. De las confrontaciones políticas en y con el Congreso entre 1990-1992, emergió una decisión que dejó profundas huellas en el Perú. El Presidente Fujimori cerró el Congreso el 5 abril de 1992 y gobernó durante los siguientes ocho meses por decreto hasta la formación de un Congreso Constituyente. Este fue elegido el 22 de noviembre con observación electoral hecha por la Organización de los Estados Americanos, entre otras instituciones, y se reunió el 30 de diciembre por primera vez. Los partidos de la izquierda decidieron no participar en las elecciones de 1992.

Mirando atrás, hacia 1992 se puede ver la emergencia de un proyecto político de parte de Fujimori. Él ve el Estado como una entidad que da servicios a la población. Estos servicios en su mayoría constituyen asuntos técnicos como caminos, escuelas, agua potable, alcantarillado, salud, y justicia. Los programas que dan marcha a estos servicios funcionan más eficazmente cuando son administrados por buenos gerentes, sin intervenciones políticas, y sin que los representantes pierdan una visión global del país. Así

es que Fujimori decidió, junto con los líderes de su "partido" Cambio 90/Nueva Mayoría, que constituyen un partido anti-partido para hacer el *marketing* electoral, de poner en la nueva Constitución un congreso unicameral. Su visión consistía en un congreso unicameral, apolítico, elegido por un distrito único.<sup>14</sup> La congresista Edith Mellado Céspedes, ex Primera Vicepresidenta del Congreso, explicó muy bien este concepto en la reunión de Valparaíso diciendo que "somos Congresistas de la República, no estamos divididos en senadores y diputados." Este concepto de división como algo negativo se extiende a las elecciones basadas en distritos regionales, departamentales, etcétera. Ahora la ley electoral da al país una estructura de un distrito único, y con congresistas elegidos a través de una lista de partidos con opción de dos preferencias para los congresistas.

Volviendo a Bolivia se habla de la crisis de representación en el sentido del temor de que los representantes, diputados y senadores, en lugar de representar a los ciudadanos, sean eco sólo de los intereses de sus partidos o sus intereses particulares. Es como una esquizofrenia política que los partidos hayan acordado implementar reformas basadas en un criterio de bienestar nacional, pero que al mismo tiempo continúen con luchas muy duras entre ellos. Sería ideal que existiera una coexistencia perfecta entre los intereses de un partido y los de los ciudadanos o más sencillamente los del país. También existe una preocupación en algunos sectores sobre el poder de la mayoría, es decir, temor de lo que quiere hacer la mayoría sin tomar en cuenta los derechos de la minoría. Quizás la minoría más antigua esté conformada por aquellos con mucha propiedad, los "ricos." En Bolivia la pregunta es ¿o se puede tener una buena representación de los diversos pueblos, que en su mayoría no son "ricos," y al mismo tiempo mantener el respeto de los derechos de propiedad de la minoría?

El detalle de cómo se hace la representación es lo que hace bien o mal la democracia. Las leyes sobre partidos políticos, elecciones del congreso, y los reglamentos internos de éstos, son los detalles que dan sustancia a la democracia. Y éstos están ligados íntimamente unos con otros. De hecho, hay una competencia por el poder y estas normativas entregan un arreglo institucional para que esta competencia por los votos del pueblo pueda ser traducida en decisiones políticas.<sup>15</sup> En Perú el temor de la mayoría oficialista es que la representación regional va contra el bienestar nacional y la gobernabilidad. En Bolivia el temor de todos los partidos era que sin representación regional había una falta de confianza de parte del pueblo en el proceso legislativo. Ellos han cambiado un poco de gobernabilidad por representatividad.

En un mundo ideal el pueblo está ampliamente informado gracias a la educación y a los medios de comunicación. En este mundo ideal, con plena libertad de voto secreto, los candidatos, o sea los representantes, triunfan cuando obtienen una mayoría de los sufragios. Y una vez instalados en el Congreso los proyectos políticos se desplazan desde quienes obtuvieron menor cantidad de votos, y todas las decisiones políticas se subordinan a quien obtuvo el triunfo electoral, tomando en cuenta las protecciones para los que perdieron en la elección para no ser castigados por no estar con la mayoría. En este Congreso ideal se requiere que los conflictos que se enfrentan sean limitados, es decir, con

---

<sup>14</sup> Los lectores con conocimiento del sistema de gobierno municipal norteamericano conocido como "reformed government" van a reconocer las similitudes con su concepto ideal: alcalde pasivo con un gerente profesional administrando la ciudad (city manager), y los concejales elegidos sin partidos en base a un distrito único (at-large apolitical elections) sirviendo como Mesa Directiva al gerente.

<sup>15</sup> Schumpeter, Joseph, **Capitalismo, socialismo, y democracia**, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.

cada nueva mayoría no surge la tentación de un cuestionamiento de los fundamentos de la organización política de la sociedad. En Bolivia es claro que hay consenso sobre los fundamentos. No es así en el Perú.

Estimo que las reformas en Bolivia serán permanentes, siempre que den resultados, por que provienen de acuerdos amplios. En el Perú, el Congreso refleja una mayoría de los que votaron en 1995, pero al mismo tiempo no hay consenso entre todos los partidos sobre el marco amplio que construyen los oficialistas con el proyecto Fujimori. Con el amplio consenso en Bolivia, día a día, hay acuerdos pequeños entre los partidos y los representantes. En el Perú se hace los proyectos de ley importantes por mayoría, pero con menos acuerdos pequeños. Pero como el gobierno tiene mayoría absoluta, se puede. En Bolivia no hay ningún partido en condiciones de imponer su programa - tienen que hablar.

### **Guatemala: Un Congreso Multicultural**

En los países multiculturales, multiétnicos, y plurilingües, el tema de cómo se estructura e incluso cómo se concibe la democracia representativa es más complicado. En Guatemala por ejemplo, se quiere una aceptación de los idiomas oficiales reconocidos por la Constitución Política. La participación implica que cada ciudadano puede usar su propio idioma, y en el caso de Guatemala este quiere decir los idiomas étnicos, que para algunos activistas llegan a 24, más el español. Por una parte, después de 36 años de guerra fratricida, se habla de paz social y la democracia con plena participación de todos los sectores. Según el diputado guatemalteco Domingo Salvador Rodas, el reconocer 25 idiomas a un nivel oficial sería un asunto complicadísimo, pero al mismo tiempo hay momentos en que no se puede negociar a causa del problema del idioma. El diputado Rodas estima que no se trata de 24 idiomas, además del español, sino que, más bien, son lenguas o dialectos de un pueblo que está a cinco kilómetros uno de otro; y aún cuando ambos hablan quiché, existen diferencias sustanciales y cada uno quiere que se le reconozca su lengua.

Esto no tiene una solución inmediata en Guatemala, pero sí constituye un desafío hacia una profundización de la democracia. Lo mismo sucede en Bolivia, con su innovación en la formación de distritos llamado circunscripciones uninominales entonces surge la pregunta de si nombrar uninominales en quechua o aymara. Nadie sabe. Para que haya entendimiento en los pasillos de los países plurilingües hay que tener respeto y paciencia.

### **Bolivia: Presupuesto, Fiscalización y Computadores o la Comisión de Modernización Legislativa**

El Congreso Boliviano está compuesto de dos casas legislativas. La historia del Congreso tiene dos etapas modernas: antes y después de 1985, cuando el Congreso tocó fondo, como fue comentado antes. Y de la mala experiencia buscaron un futuro no caracterizado por la confrontación. Esta búsqueda de consenso fue exitosa durante el período constitucional 1989-1993, en la conformación del Grupo Bicameral de Modernización Legislativa, que operaba en los primeros pasos de los proyectos modernizadores del Congreso Boliviano. Su historia completa es interesante por lo que representa en cuanto al consenso entre partidos y el bicameralismo, pero ha tenido unos pasos significativos para la fiscalización.

En los años 1992-93 se formó la Oficina Técnica del Presupuesto, aparte de la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Esta es la oficina que a partir de 1993 se conoce como el Centro de Investigación del Congreso Nacional (CICON). Pero en su

primer proyecto la oficina tenía una conexión directa al banco de datos presupuestarios del Ministerio de Hacienda. El banco de datos contenía gran parte de la información del gasto público, cheque por cheque. Este proyecto de fiscalización fue posible gracias a una coyuntura de personas. El presidente de la comisión tenía interés, el proyecto tenía respaldo del Grupo Bicameral, el apoyo de USAID a través de la State University of New York, Oficina de Programas Internacionales, y el Ministro de Hacienda no puso ninguna objeción.

Este alto nivel de información presupuestaria llegó a su fin en agosto 1993, debido a una evolución en el entorno de la comisión. Con el cambio de Gobierno, el nuevo ministro supo de la conexión entre los computadores de la Cámara y los de su jurisdicción, y ordenó su desconexión (con explicaciones técnicas, por supuesto). Al mismo tiempo, con la rotación de presidentes de las comisiones de la Cámara, el nuevo no tenía el menor interés en el asunto. Por otra parte, habían surgido celos entre las comisiones porque sólo la Comisión de Hacienda tenía acceso al ministerio y no el resto de las comisiones. Finalmente, hubo falta de voluntad política en el congreso de reclamar cuando se "suspendió" el proyecto. Durante el gobierno de 1993-97 el presidencialismo fue tanto que la mayoría en el Congreso no tenía interés en la información presupuestaria, porque no sabían qué hacer con los datos. Simplemente la cámara no reclamaba por haber perdido el acceso directo al gasto público, y ahí quedó el tema hasta 1997.

La cámara fue reconectada nuevamente en agosto de 1997, pero CICON ha evolucionado mucho y ya no es una simple conexión de una Comisión, sino ahora es CICON la Oficina Ejecutiva de la Comisión de Modernización Legislativa. En los cuatro años el Gobierno anterior hablaba de problemas con los cables y asuntos técnicos, pero finalmente fue un problema de voluntad. Ahora CICON está conectada a través de un modem, pero tiene un desafío: El problema es que los diputados y senadores no se dan cuenta de la importancia de lo que tienen. Sólo hacen averiguaciones generales en su papel de fiscalización. Es un caso en que la tecnología ha sobrepasado la capacidad humana. Lo que hace falta es entrenamiento en la capacidad para usar la información de una forma más específica. En contra del buen uso de la información sobre el gasto público está el reglamento que rota las presidencias de las comisiones. Cada presidente de Comisión, cuando ya sabe de lo que se trata, debe marcharse. En todo caso este acceso es excepcional y no se sabe de ningún otro caso en América Latina.

### **Perú: El Parlamento Virtual Peruano e Internet**

A fines del año de 1996 quedó inaugurado el Parlamento Virtual del Congreso Peruano como un camino hacia una mayor participación de la ciudadanía, y también como una vía para refortalecer la democracia. Después de casi dos años de funcionamiento hay alrededor de doce mil inscritos, lo que significa que todavía no es un asunto masivo. Pero sí es significativo, y un paso adelante. El Oficial Mayor (jefe administrativo) José Cevalco personalmente ha seguido este proyecto, y ha ido a hacer representaciones sobre el proyecto en otros continentes.

¿Cómo es el parlamento virtual? Al llegar al *Home Page* del Parlamento Virtual por el Internet, hay que presentar una petición a fin de obtener una *credencial de participación*, es decir, la participación no es autónoma. A los participantes se les recuerda que hay niveles de cortesía que deben respetar, a fin de no correr el riesgo de perder su credencial. Con esta credencial, que incluye una contraseña para ingresar en próximas visitas, el participante se encuentra frente a cuatro posibilidades:

1. Presentar un pedido para conseguir memorias, hacer sugerencias legislativas, etc.
2. Participar en foros:
  - a. Foro Público: son propuestas para los participantes en el Parlamento Virtual, o
  - b. Foro del Congreso: sirve para debatir los dictámenes en la agenda del Pleno.
3. Hacer llegar su opinión: una manera amplia de mandar opiniones al Congreso. En esta alternativa están los proyectos de ley por Comisión.
4. Programa de Estudiantes. Este tiene tres alternativas:
  - a. Programa de visitas los días sábados con una duración de dos horas.
  - b. Club de amigos: agrupa estudiantes en torno a intereses semejantes, hay foros exclusivos, publicaciones, etc.
  - c. Concursos.
5. También hay un link al Web del Congreso que entrega amplia información.

Internet, al igual que todo lo que constituye la informática en su forma de sistemas de información legislativa, sigue estando lleno de posibilidades para todos los congresos en la región. Más que la mitad de los congresos ya tienen una presencia en la Internet, y se supone que luego la cifra va a llegar a 100%. En cualquier diseño de un sistema es ya normal una serie de puntos. El caso del Congreso Chileno es uno que opera bien con una serie de capacidades:

- Obtener, en tiempo real, el estado de tramitación de un proyecto, 24 horas al día, 365 días al año.
- Conocer la historia de tramitación de los proyectos de ley.
- Tener acceso a los Mensajes y Mociones en su texto original, Informes de las comisiones, Oficios Legislativos.
- Tener acceso a Cuentas, Actas, Tablas y Diarios de Sesiones.
- Tener acceso a la actividad parlamentaria relacionada con el proceso de formación de la ley.
- Tener plena comunicación a través de correo electrónico entre las oficinas del Palacio Legislativo, con las oficinas regionales de los representantes, y con el público.

Al tener todo este sistema en marcha, surge la pregunta de cuánta de esta información podría estar disponible al público general. Es decir, si al modernizar el proceso legislativo en el sentido de la informática, es posible también hacer llegar la misma información a la ciudadanía.

Es de relevar, asimismo, el caso peruano; cuya página Web ofrece con gran eficiencia casi toda la información que cualquier congresista y ciudadano necesita; desde el curriculum de sus miembros, los textos de los proyectos y dictámenes de leyes, el texto de las normas legales, las agendas, un programa de radio e incontable información administrativa y "links", hasta la versión escrita completa de las sesiones.

## Resumen final

He seleccionado uno de los casos más interesantes del funcionamiento de los congresos, sin entrar en los detalles por falta de espacio. En los países que recientemente han concluido guerras civiles, las casas legislativas se han deteriorado. Tienen mucho que hacer. También hace falta recontar los procesos en Colombia, Ecuador, Brazil, y Venezuela donde el Congreso ha llegado al extremo de juzgar al presidente, y en tres de los casos a derrocarlo. Dentro del concepto amplio del funcionamiento que he tomado, hay cada año más preocupación sobre el financiamiento de las elecciones y el uso de métodos del *marketing* en las campañas. Y en cualquier panorama de congresos en América Latina es interesante introducir el sistema cubano que es bastante distinto.

Este ensayo refleja entrevistas hechas por el autor en México, Chile, Argentina, Uruguay, Nicaragua, Perú y Bolivia en los últimos ocho años. Son parte de un proyecto comparativo del Movimiento de Modernización Legislativa en América Latina. Si los congresos como instituciones van a avanzar, se requiere el respaldo de la sociedad. Las universidades tienen que buscar cómo compartir los conocimientos con el proceso legislativo, y como participar en la formación de funcionarios tanto como de representantes. La universidad, en el caso de participar en estas últimas actividades, seguramente estaría patrocinando investigaciones legislativas.