

Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas*

Ronny Rodríguez Chang

Introducción

Este ensayo tiene el objetivo de presentar, comparar y analizar las experiencias de modernización de los poderes legislativos¹ de Costa Rica y Guatemala que favorecen la participación ciudadana en el proceso parlamentario², con el fin de ponerlas a disposición de parlamentarios, expertos y académicos de otros países, por considerar que son prácticas exitosas que aportan elementos novedosos, efectivos, con impactos convenientes, de fácil replicabilidad y que su eventual implantación en otros congresos no requiere de complejas modificaciones administrativas o institucionales. El trabajo se enriquece con experiencias generales de otros poderes legislativos de América Latina, las cuales contribuyen a promover el debate.

Para el análisis y justificación sustantiva de la participación ciudadana se utilizan, por una parte, los planteamientos académicos de la democracia participativa -los que existen en su favor y los que la combaten por considerarla utópica-, los argumentos de la participación política en procesos electorales, que permiten obtener representantes legítimos, como un componente fundamental de la democracia participativa, y, por otra parte, los mecanismos, normas, sistemas y prácticas que han institucionalizado o están desarrollando los poderes legislativos para canalizar y obtener insumos oportunos de los ciudadanos, que les permiten a los representantes tomar decisiones negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas. El análisis de las experiencias prácticas, y de las normas que las favorecen, de los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala, complementarios entre sí, se utilizan para ilustrar el planteamiento general del ensayo.

El planteamiento central del trabajo es que la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario no sólo es posible, tiene importantes impactos y es altamente favorable para la gobernabilidad democrática, sino que constituye una obligación de la condición de ciudadanía y, por supuesto, un requisito de la representación política. Que el acto de delegación democrática que se produce en el momento de la elección de representantes no otorga sabiduría absoluta a los legisladores para tomar decisiones que afectan a la mayoría en forma individual e inconsulta, por lo que no es posible, durante el proceso de gobierno, romper el nexo con los ciudadanos que los eligieron.

De la democracia participativa, interesan a este ensayo los aspectos de la participación ciudadana en el funcionamiento, proceso y desempeño de las instituciones democráticas, especialmente en los poderes legislativos. De la participación política, interesan los actos electorales que representan un momento privilegiado de participación y de involucramiento directo en la selección de los legisladores. De las experiencias y prácticas de participación ciudadana en los poderes legislativos de Guatemala y Costa Rica atenderemos especialmente las que aportan elementos sustantivos que favorecen, enriquecen y condicionan la toma de decisiones parlamentarias.

Para sustentar y fundamentar el planteamiento general del ensayo se utilizan las siguientes seis tesis:

1. *La democracia participativa es solamente un componente de la democracia representativa.* La democracia participativa, planteada a partir de los años sesenta, constituye una subespecie o un componente privilegiado y central de la democracia representativa. El autor no ha identificado argumentos de peso para defenderla como una forma de democracia posible e implantable, dado que los cuestionamientos a sus beneficios y especialmente a los procedimientos y mecanismos de su sostenibilidad son de mayor dimensión y peso que los argumentos en su favor. Se asegura que la

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

participación es un componente de la democracia representativa porque en el funcionamiento de los poderes legislativos es requisito fundamental que existan sistemas y normas que permitan la retroalimentación de los ciudadanos para realizar una toma de decisiones verdaderamente representativa, lo que no necesariamente es así en otros poderes e instituciones del Estado.

2. *La participación no es una panacea, al menos en los legislativos.* La tesis de Giovanni Sartori (2000: 78), relativa a que la participación es una panacea universal, desplegada por los participacionistas de la década del sesenta, se utilizará como telón de fondo con el fin de recurrir a ella en diversos momentos del ensayo para aportar elementos que demuestren que, al menos en lo que respecta a la participación ciudadana en el proceso parlamentario, existen suficientes argumentos y experiencias que demuestran que sí es posible, conveniente e indispensable para legitimar la toma de decisiones³.

3. *La participación es un derecho.* En una democracia representativa la participación forma parte de los derechos ciudadanos. Y este concepto de “derechos” implica el derecho a llevar a cabo una actividad sin riesgo de interferencias injustas o arbitrarias. Los derechos definen esferas legítimas de acción (o inacción) independientes. Crean espacios de actuación, o limitan. Esto es: ponen coto a la acción independiente para que dicha acción no restrinja la libertad de los demás. Los derechos tienen, por tanto, una dimensión estructural que afecta a las oportunidades y a los deberes (Held, 2001: 338). Por lo tanto, al argumentarse el derecho a la participación debe considerarse que: tan legítima es la participación de un individuo como la de otros en forma individual o conjunta, y que ese derecho también tiene límites que aseguran a todos equilibrio, libertad y equidad. Una democracia hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de la serie de derechos que les permiten demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título.

4. *La modernización legislativa constituye el derrotero más conveniente para mejorar la participación ciudadana en los congresos.* Para institucionalizar, implantar o mejorar normas, sistemas y mecanismos que favorezcan la participación y permitan aprovechar la opinión ciudadana en el momento oportuno de la toma de decisiones parlamentarias, conviene recurrir a los componentes y metodologías de la “Modernización Legislativa de Segunda Generación”, los cuales ponen énfasis en los aspectos institucionales del fortalecimiento de los poderes legislativos⁴; es decir, en aquellos instrumentos sustantivos que tienen impacto de carácter político. Complementariamente, deben utilizarse los instrumentos operativos que puso a disposición la modernización instrumental o “Modernización Legislativa de Primera Generación”⁵, tales como las modernas tecnologías de la informática y la información que se aplican a la gestión legislativa.

5. *La participación se requiere en todo el proceso parlamentario.* Existen experiencias del derecho y la práctica parlamentaria que favorecen la participación en la fase prelegislativa, otras en la etapa de negociación y concertación, la mayoría en la etapa propiamente legislativa de debate y dictamen, y algunas pocas que son útiles en las etapas de seguimiento y de eficacia de la ley. Todas, sin embargo, contribuyen a dar respuestas legislativas más negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas que apuntan a lograr una mayor fluidez entre las demandas que la sociedad plantea y exige, y las respuestas que el congreso procesa y resuelve.

6. *Es importante aprovechar las lecciones aprendidas.* Las lecciones aprendidas de la modernización legislativa indican que existen diversas formas, sistemas y mecanismos para institucionalizar y garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario. La implantación y puesta en práctica de algunas de las mejores y más exitosas de estas prácticas requiere de reformas a los reglamentos o leyes orgánicas, y otras únicamente necesitan decisiones administrativas. Algunas tienen impacto en el corto plazo, pero la mayoría en el mediano y en el largo plazo. Todas requieren que se brinde información oportuna, segura y confiable a los ciudadanos para que la participación sea sustentada y conveniente. De tal manera que puedan ser llevadas a la práctica en cualquiera de los poderes legislativos, independientemente del desarrollo institucional que posean.

De inicio, y como punto de partida, conviene advertir que en Guatemala existe una sociedad civil más organizada, articulada y vigorosa que en Costa Rica; pero en Costa Rica los ciudadanos poseen una cultura democrática que hace posible un conveniente entendimiento de las instituciones democráticas, de su función y de su naturaleza. Esto hace que en el Congreso de Guatemala se evidencie una alta demanda de ciudadanos organizados intentando participar y aportar, pero con resultados e impactos muy relativos, y que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica el ciudadano participe con más dirección, con objetivos claros y con precisión, aunque en menor volumen. El Congreso de Guatemala posee poderosos instrumentos de participación pero son limitados por una cultura parlamentaria prudente, y la Asamblea Legislativa tiene, en cambio, establecidos pocos instrumentos reglamentarios pero su utilización es de alto impacto.

I. La sociedad civil se torna más agresiva

Durante los últimos veinticinco años, la concepción de que los gobiernos deben ser verticales, impositivos, excluyentes e intolerantes ha ido dando paso a un replanteamiento hacia gobiernos más flexibles, horizontales, incluyentes y tolerantes, lo cual imprime un verdadero giro a las relaciones tradicionales entre los que poseen poder político y aquéllos que no lo poseen. Lo anterior sienta las bases para la gobernabilidad democrática, que se caracteriza por respuestas más negociadas, consensuadas y eficientes, que apuntan a una mayor fluidez entre las demandas que la sociedad plantea y exige, y las respuestas que el Estado y sus instituciones procesan y resuelven.

Esta recomposición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil incluye necesariamente el replanteamiento de las relaciones de ésta con el poder legislativo, dado que la relación más evidente de la sociedad civil con los poderes del Estado se ha dado con el ejecutivo. Consecuentemente, la búsqueda de mayores impactos políticos de la modernización legislativa trajo aparejado el énfasis en los aspectos institucionales y en la interacción y la participación de los ciudadanos. En esta vía, los poderes legislativos centroamericanos, principalmente los de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y más recientemente Honduras, tomaron la vanguardia estableciendo mecanismos, sistemas y estrategias que permiten hoy incluir las opiniones y las orientaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones político-parlamentarias.

Tradicionalmente, el término civil se ha asociado con lo no militar, razón por lo cual se ha incluido en el mismo a los funcionarios de Estado, incluidos los policías cuando no son controlados por los militares, los integrantes de los partidos políticos, las diferentes organizaciones sociales y la ciudadanía en general. La reducción del término a lo no militar hizo que se consideraran como civiles, grupos de naturaleza diversa como los funcionarios de Estado que tienen acceso al poder político, las organizaciones sociales y la ciudadanía, que no tienen acceso al mismo, y los partidos políticos que no lo tienen como tales pero que aspiran a tenerlo. La tradicional dicotomía entre lo militar y lo no militar desdibujó la dicotomía entre Estado y sociedad, la cual se volvió relevante al disminuir el protagonismo de los militares en el proceso de construcción democrática. De ahí que comenzara a ubicarse la institución armada en su justo lugar, como una institución más del Estado, y a rescatar la condición civil para todo lo que no fuera estatal, con lo cual se potenció el concepto de sociedad civil.

Este concepto es de larga tradición en la Sociología y la Ciencia Política. Su reciente utilización en el lenguaje oficial, tanto a nivel nacional como internacional, ha generado la idea de creación reciente, razón por la cual es visto con suspicacia por algunos sectores de la sociedad, situación que, sumada a la diversidad de interpretaciones recientes, le incorpora cierta confusión que es importante aclarar. La definición más sencilla es esencialmente residual y excluyente: es todo lo que no es Estado y que mantiene su independencia del mismo, sin que esto elimine la posibilidad de coincidencias, la construcción de alianzas o el trabajo conjunto. “La sociedad civil, en consecuencia, es el conjunto de organizaciones diversas que se constituyen en el ámbito de la sociedad, con independencia del Estado y de los partidos políticos, los cuales, por definición, no pertenecen al ámbito del Estado, pero tampoco al ámbito de la sociedad. Incluye a diversos grupos sociales como los obreros, empresarios, periodistas,

pobladores, campesinos, iglesias, colegios profesionales, maestros, estudiantes e indígenas, y a todas las organizaciones que trabajan con mujeres, niños, jóvenes, etnias, tercera edad, discapacitados, menores infractores, derechos humanos, ciudadanía, etc., estas últimas conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)”⁶.

Agregamos a esta definición que la sociedad civil no es homogénea pues reúne a grupos que pueden ser antagónicos, coincidentes o indiferentes, pero que tienen dos cosas en común: su no pertenencia al Estado, y su condición de ciudadanos con igualdad de deberes y derechos ante la ley. Pueden existir entre todos ellos, o entre algunos en particular, coincidencias en torno a los objetivos nacionales, regionales o comunitarios, alcanzables a largo o mediano plazo, pero profundas divergencias en torno a intereses específicos, de personas, grupos u organizaciones, sin que esto altere su pertenencia al ámbito de la sociedad civil.

En Guatemala y Nicaragua, la sociedad civil se ha caracterizado por un gran dinamismo; pero en otros países de la región, como en Honduras, Panamá y Costa Rica, la sociedad civil se ha evidenciado frágil, temerosa, dispersa o indiferente, lo cual se entiende si asumimos que la región, en general, proviene de una época autoritaria en la que el peso de lo militar en el Estado y la sociedad era tan fuerte que no dejaba opciones para las iniciativas civiles. La situación se entiende mejor si se ubica el papel asistencialista e interventor del Estado, lo que acentuó la fragilidad y la dependencia de los ciudadanos, que es el caso especial de Costa Rica.

Es posible advertir que en Guatemala y Nicaragua, por la influencia de un contexto internacional sumamente favorable, se ha comenzado a hablar de participación ciudadana, control civil, supremacía civil, dinamismo de la sociedad civil, entre otros, con lo cual se produce una estimulante articulación entre un contexto internacional preocupado por los vicios y deformaciones del ejercicio político (clientelismo, cortoplacismo, visión patrimonial del Estado, ineficiencia generalizada) y una sociedad incómoda con el papel disminuido que le asignó el pasado autoritarismo.

El fortalecimiento de la sociedad civil es entonces síntoma de salud y de vitalidad del proceso de modernización de las instituciones democráticas, porque propicia un mayor grado de conciencia e involucramiento en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta una comunidad o un país. Ese involucramiento trata de superar la fase de ejecución de proyectos, para desarrollarse en la toma de decisiones políticas y en el seguimiento y control de las acciones parlamentarias. Se trata de una participación activa que promueva un mayor involucramiento en el ámbito público, como partícipe y controladora, y que convierta a la sociedad civil en co-responsable de la solución de los problemas.

II. Hacia un poder legislativo incluyente

Los poderes legislativos desempeñan, entre otras, la función constitucional de debatir y legislar sobre los principales temas de interés nacional, así como de ser el gran centro del debate nacional, por lo cual mantienen despierto el interés de la sociedad civil. Las leyes que aprueban, modifican o interpretan, los nombramientos que hacen, el control que realizan y las reformas constitucionales que impulsan, repercuten directa o indirectamente en la vida cotidiana de los diversos sectores de la sociedad, a los cuales se ha excluido tradicionalmente de participar. Es posible que por ello el poder legislativo se convirtió en blanco de la atención y de la presión de los otros actores esenciales del proceso: la sociedad, los partidos políticos y los otros poderes del Estado.

Vale la pena mencionar que la presión que proviene de la sociedad es a nivel de la ciudadanía en general y de la sociedad civil en particular. La ciudadanía, aprovechando los diferentes medios de comunicación, las encuestas de opinión y los comentarios vecinales, expresa sus expectativas, exigencias, entusiasmo y desencanto en relación con el desempeño público de los diputados. Demanda soluciones rápidas, eficientes y permanentes a los problemas que enfrenta, las cuales plantea sin mayor conocimiento técnico pero con una gran urgencia ciudadana.

A nivel de la sociedad civil, la presión expresa una mezcla de intereses sociales con intereses nacionales, plantea una visión coyuntural o de largo plazo, combina la protesta con la propuesta y

busca, a veces, la interlocución que no encuentra en los otros poderes del Estado, particularmente en el poder ejecutivo. El poder legislativo, por las funciones que desempeña y por la representación que la ciudadanía demanda, recibe el reclamo de variados sectores de la sociedad que consideran que sus opiniones deben tomarse en cuenta al momento de decidir. Por ello se expresan cada vez con más fuerza y utilizan variados mecanismos para dar a conocer sus planteamientos, los cuales van desde marchas, huelgas, pronunciamientos, cartas y comunicados públicos, hasta la formulación de propuestas consistentes, críticas públicas y privadas, campos pagados, reportajes, editoriales, comentarios periodísticos, entrevistas, reuniones y encuentros, afiches alusivos, caricaturas, foros, seminarios, entre otros.

Los sectores demandantes esperan que el congreso tome las decisiones que satisfagan el interés nacional y, de ser posible, el interés particular. De ahí que la presión ejercida sobrepase a veces la capacidad de la institución legislativa de dar respuesta, y suscite la fuerza de la crítica social. Le corresponde a aquél velar por el interés nacional sin atropellar los intereses sociales, e impedir que la trascendencia de sus decisiones se vea sesgada por los intereses político-partidarios o privados. La situación es compleja porque es en el parlamento en donde se reflejan con más insistencia las diferencias sectarias y la influencia de grupos económicos poderosos, lo que hace sentir excluida y desprotegida a la ciudadanía y a la sociedad civil ante un poder del Estado al que le corresponde representarla. En consecuencia, el congreso debe actuar como un malabarista para contener la presión proveniente de diferentes sectores que quieren imponer sus criterios particulares en las decisiones legislativas.

Al relacionar el concepto de grupos de presión, con el poder legislativo se hace referencia mayoritaria a la sociedad civil en movimiento, es decir, a la actividad planificada para lograr algún tipo de influencia en la toma parlamentaria de decisiones. Este tipo de presión, por lo general dispersa, ha utilizado los tradicionales mecanismos y vicios del sistema (arreglos, componendas, influencias del poder político o económico, recomendaciones, amiguismo, clientelismo) para modificar las tendencias negativas o apoyar las tendencias positivas en las decisiones parlamentarias. Sin embargo, en los últimos años y conforme se consolida el protagonismo de la sociedad civil en los procesos de construcción democrática, la presión ejercida, como veremos, se va especializando y tecnificando y se traduce en un aporte calificado para el debate y la toma de decisiones, el cual, en muchos casos, supera el conocimiento general o especializado de los mismos diputados y sus asesores; lo que es natural, si consideramos que proviene de grupos u organizaciones sociales que dedican su actividad cotidiana al conocimiento, manejo y profundización de esos temas.

Lo anterior nos evidencia un cúmulo de conocimientos, habilidades y aptitudes acumulados por la sociedad civil, que en conjunto constituyen un aporte que puede ayudar al mejor desempeño legislativo, situación que se da en los grupos que presionan pero también en las organizaciones, asociaciones y colegios profesionales que existen. De ahí la importancia de que los diputados estén modificando la tradicional percepción de desconfianza hacia la sociedad civil, y utilicen sus aportes para mejorar la calidad de las decisiones parlamentarias, la generación de un mayor consenso y el fortalecimiento de su legitimidad ante la sociedad.

III. Representación eficaz

Conforme a lo indicado, es claro que la representación política tiene dos vías para su efectivo funcionamiento. Por una parte, la del ciudadano representado, cuya condición de elector lo obliga a participar, a aportar, a criticar y a exigir cuentas. Y, por otro lado, la del representante, cuya condición privilegiada lo obliga a escuchar, pedir consejo y opinión, apoyar la toma de decisiones en el verdadero interés general y a rendir cuentas. Sin una de las dos la representación es ineficiente.

De esta manera, el principio de la representación implica una situación y una obligación: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o

diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado. Su poder proviene del mandato popular, por lo que una vez electo representa a la nación entera.

En este sentido hay que destacar que la nación es una entidad sociológica, un pueblo que comparte una cultura, lengua, tradiciones, historia, pero que está integrado por un amplio mosaico de grupos, clases sociales y personas, todos con intereses a veces comunes, pero en otras, distintos, y en no pocas ocasiones, encontrados. Por eso, el representante político -diputado, legislador, congresista- debe buscar el bien general o común en sus actuaciones políticas, lo cual sólo puede hacer si escucha en forma directa y lo más personal posible las opiniones, posiciones y observaciones de los sectores y grupos organizados integrados en una gran mayoría por las organizaciones civiles y no gubernamentales.

En cada caso concreto que requiera decisión, la actuación del legislador debe estar iluminada por el pensamiento, los valores y las convicciones del grupo social y de los ciudadanos del territorio del que provenga y al cual represente, pero simultáneamente deberá estar basada en la convicción de que el bien general debe prevalecer sobre el particular, en tanto es, también, dignatario de la nación. De esta manera, la teoría de la representación nacional no es sino un componente del principio del humanismo político, que establece que el gobierno se justifica en la medida en que busca el bien común y general, por encima de los bienes sectoriales e individuales.

Así, la función de representación de los poderes legislativos obliga a la institución en general, por medio de sus principales órganos (grupos parlamentarios, comisiones, grupos de trabajo), y a los legisladores, específicamente, a ser intérpretes de la ciudadanía, convirtiéndose en un medio de expresión de las ideas del pueblo sobre todas las cuestiones y temas que se plantean en el entorno político y social.

Entonces, los parlamentarios no actúan en el ámbito legislativo por sí o para sí, sino en beneficio y en nombre de los ciudadanos, del pueblo, de la nación. Son representantes, y su ser o existencia como tales implica la existencia de los sujetos representados. Por este principio de la representación, las acciones, omisiones y decisiones del representante producen sus efectos en los representados.

La justificación última de la representación de toda la comunidad por parte del poder legislativo se encuentra justamente en ese principio: el interés de todos o del “todo social”, el cual es superior y debe prevalecer sobre el interés de algunos o de “la parte social”. Por tanto, el representante tiene, independientemente de la forma específica mediante la cual llegó a su cargo, un mandato político de la nación en su conjunto y no sólo de sus partidarios, de sus votantes o de sus coterráneos.

IV. Primero información, después participación

Al argumentar en favor de la participación ciudadana aseguramos que para que ésta sea efectiva en una sociedad libre el Estado no debe limitar la información sobre sus actuaciones, por lo que los archivos, documentos y acciones políticas deben estar a la disposición de los ciudadanos, salvo aquellos documentos que puedan poner en peligro la seguridad del país. Este derecho de los ciudadanos a la información, así como la exigencia de crear mecanismos que interrelacionen la sociedad con el Estado a fin de asegurar el acceso y el ejercicio del derecho a la información y la práctica plena de la libertad de expresión, se estableció solemnemente en el artículo 48 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (10 de octubre de 1948).

Tomando en consideración la naturaleza política y el origen de las instituciones legislativas, así como el referido principio establecido en la Declaración Universal, el poder legislativo, en tanto constituye el principal órgano de la representación ciudadana, posee una doble obligación de brindar información: por un lado, la obligación de poner a disposición pública las actuaciones, trabajo y agenda, y el trabajo de sus órganos internos (comisiones, bancadas, etc.), y, por el otro, la obligación de realizar en forma transparente sus actos, por cuanto esta transparencia es subyacente a su naturaleza representativa.

Introducir nuevas prácticas y procedimientos al interior de los poderes legislativos que permitan incrementar la participación de la población en el proceso parlamentario, en general, y de la sociedad civil organizada, especialmente, tiene como requerimiento previo el desarrollo y la institucionalización de sistemas y mecanismos que favorezcan la mayor información, oportuna, objetiva, confiable, actualizada y certera sobre el quehacer del órgano legislativo.

Este deber de información y transparencia no debe entenderse, sin embargo, como simple publicidad mediática. La publicidad en medios sobre el trabajo parlamentario, las leyes aprobadas o las principales acciones de los legisladores no cumple necesariamente con la responsabilidad de brindar información de calidad y útil para aportar elementos sustantivos y sociológicos para la toma de decisiones. Puede sí, favorecer el conocimiento de las principales acciones legislativas y ser útil al ciudadano para exigir cuentas del trabajo a sus representantes. Pero no cumple con poner a disposición de la población detalles de los contenidos, objetivos y espíritu de las iniciativas legislativas, mediante la cual los ciudadanos puedan emitir criterios y opiniones y participar activamente en las diferentes etapas del procedimiento parlamentario, especialmente en el de elaboración y aprobación de la ley.

La participación ciudadana efectiva en el trabajo parlamentario tiene como base el conocimiento y la información. De manera que para participar eficientemente es preciso conocer el tema sobre el cual se quiere aportar. Y ese conocimiento es posible sólo con información, y es útil la participación únicamente cuando conlleva reflexión y análisis, así como aporte de elementos sustantivos por parte de quien desea participar con responsabilidad. Exigir u ofrecer participación sin considerar estos elementos sería irresponsable e inconveniente al proceso parlamentario.

Este principio de información y publicidad de los actos del congreso lo recoge adecuadamente, y podríamos decir hasta suficientemente, el ordenamiento jurídico guatemalteco en la Ley Orgánica del Congreso Nacional de Guatemala (CNG). En el artículo 78 se establece claramente que “todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todos los ciudadanos que lo deseen”. Señala también que las actas del Congreso “siempre serán públicas” (artículo 146) y que deberán quedar a disposición de los diputados y del público setenta y dos horas después de efectuada la sesión a que se refieran (art. 148). Incluso, la Junta Directiva deberá entregarle copia del Diario de Sesiones a cada uno de los diputados y “a los medios de divulgación que quieran recibirlo” (art. 149).

La publicidad de los actos del Congreso guatemalteco la garantiza también la Ley Orgánica mediante la obligatoriedad de la publicación, impresión y distribución de “por lo menos” las siguientes publicaciones (artículo 152): i) Diario de sesiones: el cual debe publicarse dentro de los ocho días siguientes a la sesión que se trate; ii) Boletín semanal, el cual debe publicarse cada martes de la semana siguiente a que corresponda el mismo. El boletín semanal deberá contener, como mínimo: información sobre toda iniciativa de ley presentada al Congreso, información sobre los ponentes de cada iniciativa de ley, una descripción del proyecto de ley, fecha de presentación de iniciativa al Pleno del Congreso, e información sobre la comisión a la que se ha cursado para su estudio. El boletín deberá ser publicado en el Diario Oficial. Toda iniciativa será además pública y todo ciudadano podrá obtener una copia que se le proporcionará a su costa.

El propio proceso de discusión de la ley, establecido en el artículo 176 de la Constitución Política de Guatemala, parece haber sido diseñado por el constituyente guatemalteco para brindar suficiente información sobre los temas en discusión, tanto a los propios legisladores como a los ciudadanos. Dice este artículo que todo proyecto de ley “se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión”. En efecto, la discusión y aprobación de los proyectos de ley en varias sesiones que se celebren en días distintos tiene por objeto favorecer la información y la publicidad para que los legisladores puedan recoger opiniones y alimentar con información suficiente su análisis y las decisiones finales. No establece la Constitución, sin embargo, el mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan retroalimentar a los diputados durante los diferentes debates. No obstante, si se analiza integralmente esta norma constitucional en conjunto con el desarrollo normativo de transparencia y publicidad

establecido en la Ley Orgánica, es posible asegurar que, al menos normativamente, los instrumentos adecuados están establecidos y su utilización permanente podría permitir una adecuada información a los ciudadanos, que favorezca simultáneamente la participación en el proceso de análisis, discusión y toma de decisión sobre los respectivos proyectos de ley.

En el caso costarricense, el proceso parlamentario es también especialmente abierto y transparente. La Constitución Política establece en su artículo 117, párrafo tercero, que “Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”. La sesión secreta no se transmite por radio, ni se recogen en el acta las intervenciones de los diputados. Conforme al Reglamento, debe ser secreta la sesión cuando se vaya a conocer el informe de la Comisión Especial que se hubiere nombrado en la tramitación de acusaciones contra miembros de los Supremos Poderes.

También las sesiones de las comisiones son públicas y, al igual que en las del Plenario, de todas debe levantarse siempre un acta. El presidente de la Comisión puede, no obstante, declarar la sesión privada si lo estimare conveniente. En este caso, queda a su discreción decidir qué personal de apoyo puede quedarse dentro del recinto donde se va a celebrar la sesión.

Las sesiones del Plenario Legislativo son transmitidas diariamente por “Radio Nacional”⁷, y un resumen de ellas se incluye en todos los noticieros televisivos y en los diarios que normalmente tienen una sección especial para informar sobre lo que acontece. Para esto, todos los medios de información tienen destacado un periodista en forma permanente en la Asamblea, donde además existe un local especialmente acondicionado para que realicen sus labores (Barra de Prensa).

De tal manera que la información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público es generalmente suficiente. Los principales medios de comunicación colectiva tienen periodistas en la “barra de prensa”, para informar al pueblo de lo que acontece en la actividad legislativa. Todos los días, en los noticieros de la radio, la televisión y en la prensa escrita, se dedican espacios para informar a los ciudadanos de las tareas legislativas⁸. La cobertura de los medios de comunicación es permanente, sin embargo, los diputados se quejan de la información. Los diputados suelen afirmar que las noticias son sensacionalistas, incompletas, poco claras, con despliegue de lo negativo, en general sólo referidas a la actividad del Plenario y no a la de las comisiones donde se trabaja mejor, sin profundidad, con tergiversaciones y comentarios que denigran y proyectan una mala imagen de la actividad parlamentaria. Por supuesto, no resulta fácil conciliar el interés periodístico con las informaciones de los poderes legislativos. La actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituye información; parece que las tareas normales no son ni pueden ser noticiosas.

Cuando hablamos de estas relaciones de poder entre la prensa y el parlamento fácilmente se puede usar el anterior marco teórico de referencia para tratar de entender el sentido, la dimensión y la intensidad de la influencia de uno sobre el otro. El poder legislativo es la institución política que se encuentra más custodiada dentro de la sociedad civil. Es por definición el primer poder, y por ende, la institución que mejor se controla desde todos los espacios de la sociedad.

Entre la sociedad y la prensa se genera inevitablemente una relación de tipo dialéctico, una simbiosis necesaria y evolutiva que permite la sobrevivencia mutua y el mejoramiento de la sociedad. La prensa se postula como un elemento de control y de denominación de las dinámicas de poder que fluyen desde los poderes legislativos⁹.

Al revisar lo actuado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica y por el Congreso de Guatemala podemos concluir que no ha existido una dirección en el mensaje que transmite la Asamblea Legislativa acerca de sus labores. Es cierto que en un órgano donde están representados varios partidos es difícil que exista un consenso, pero también debe existir una estrategia y un hilo conductor en los proyectos que se tramitan. Hoy en día, cuando los cambios mundiales se debaten en un nuevo estilo de cultura y sociedad, el país debe asumir este reto, pero la forma en la que lo ha hecho es ambigua y esto se refleja en los congresos que, por el momento, carecen de un mensaje conciso para la mayoría de la población. Sin embargo, es destacable el esfuerzo que se realiza en Costa Rica con la creación de una

Oficina de Proyección Institucional, que forma parte de la Subdirección Legislativa que, bien estructurada y con planes concretos, puede desarrollar una labor vital en el mejoramiento de la imagen del parlamento.

Esta labor de ofrecer a los costarricenses suficiente información sobre la legislación que se promulga en la Asamblea, se inicia desde la misma formulación de las iniciativas con una campaña de concienciación en los medios adecuados. Esto debe hacerse mediante un mensaje simple y directo, fácil de entender para la mayoría de la ciudadanía. Sin embargo, lo que la Asamblea Legislativa ha hecho en los últimos años ha sido emitir mensajes fragmentados, que se muestran complicados y difusos.

Para subsanar esta situación existen otros elementos de la información que permiten la expansión del ámbito de la participación ciudadana, como la “retroalimentación del votante” en relación con asuntos públicos fundamentales. Estos mecanismos consideran, entre otros, la televisión, las redes telefónicas que actualmente desarrolla el sector privado y, por supuesto, los sistemas informáticos.

También los poderes legislativos de Costa Rica y Nicaragua están mejorando el proceso mediante el cual los ciudadanos definen sus opiniones políticas y los políticos profesionales recaban información sobre los puntos de vista y las prioridades de los ciudadanos. Los foros públicos, los “Diálogos con el Pueblo” que se ha institucionalizado en la Asamblea Legislativa costarricense por medio del correo electrónico, donde los legisladores interactúan con sus representados, y el establecimiento de “Tablones de Anuncios” especiales en los portales de Internet que se colocan para suscitar el debate y conocer la opinión de la gente ante asuntos problemáticos; así como la creación de accesos más complejos y costosos a cadenas de radio y televisión, permiten generar nuevos ámbitos de discusión pública y proporcionar información.

En Guatemala, el esfuerzo modernizador del Congreso procura, por una parte, la real y efectiva publicación del “Diario de Sesiones”, los “Boletines Semanales” y los “Proyectos de Ley Especiales” con la información señalada en la Ley Orgánica, y, por otra, asegurar que esa información y documentación llegue oportunamente a los diferentes sectores poblacionales y grupos organizados que poseen un interés real en realizar aportes al trabajo parlamentario. Con este esfuerzo pretenden lograr justamente su institucionalización, por cuanto el simple hecho de que la obligación de la publicidad esté establecida y hasta el hecho de que se publiquen efectivamente los instrumentos mencionados no garantiza el mecanismo, sino que la eficaz institucionalización ocurre cuando el organismo legislativo publica con el interés real de que se conozca y los sectores poblacionales interesados tienen la oportunidad de recibir la información, la procesan y se acercan para participar y aportar de manera efectiva con base en esa información.

Como medio para afinar la publicidad de los actos del Congreso, las publicaciones periódicas pueden complementar los instrumentos ya existentes y reglamentados como el Boletín Semanal. Estos instrumentos son de especial utilidad para alertar a la ciudadanía sobre el trabajo legislativo, y la existencia de un registro de organizaciones podría facilitar una distribución democrática oportuna. En estos boletines se pueden publicar desde los pliegos de interpelaciones, los pedidos de informes que hacen los diputados a las dependencias del Estado, hasta posiciones específicas de legisladores o grupos parlamentarios sobre determinado asunto en discusión. Deben convertirse en espacios de intermediación entre congresistas y funcionarios públicos, así como entre estos y sectores ciudadanos gremiales y especiales. Dado que ya existe reglamentariamente el Boletín Semanal y el Diario de Sesiones, sería altamente conveniente maximizar esos instrumentos con formatos más amigables y sencillos, así como con su publicación también en formato electrónico, que facilitará una distribución oportuna y amplia a muchos sectores en simultáneo.

Desarrollar una cartilla de información clara y didáctica que muestre a la sociedad civil, organizada o no, todos los instrumentos y sistemas ya establecidos y vigentes en la Constitución y en la Ley Orgánica es, sin duda, otra tarea que conviene impulsar pronto en el proceso de modernización del Congreso. Hacer pública y democrática esta información permitirá, por una parte, que los ciudadanos accionen los mecanismos a los que tienen derecho para participar en el proceso de elaboración de la

ley, que los legisladores y el Congreso como institución se obliguen a respetarlos y a ponerlos en práctica, y, por el otro, a generar acciones de control ciudadano y de los medios de prensa sobre su verdadera instrumentalización y utilización.

Con el uso de estos instrumentos se ratificará una doble responsabilidad: por una parte, la de estos poderes legislativos de cumplir con las normas de publicidad y con la vigencia de los instrumentos de comunicación e información establecidos en la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala y el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, pero especialmente con la distribución de esos instrumentos y con la responsabilidad de hacerlos llegar donde sean verdaderamente útiles para el beneficio nacional. Por otra parte, la de los ciudadanos de monitorear y controlar la verdadera existencia de los instrumentos, de utilizarlos y, con base en ellos, de participar efectivamente en el proceso parlamentario, utilizando para ello también los mecanismos establecidos en la normativa parlamentaria.

VI. Experiencias de participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala

Para presentar las experiencias, nuestro análisis nos ha permitido comprobar que para la participación ciudadana efectiva deben existir dos mecanismos de acercamiento: a) mecanismos intraprocesales, que son los que se dan en el proceso normal de funcionamiento parlamentario (participación en comisiones o en el pleno, en la iniciativa legislativa y otros), especialmente en el procedimiento de elaboración de la ley, y b) mecanismos extraprocesales, que se refieren al acercamiento que puede hacerse desde fuera de los poderes legislativos (por medios externos como los portales legislativos, los teléfonos y el correo electrónico, entre otros).

En este sentido, una primera práctica relevante del Congreso de Guatemala es la de la utilización de los mecanismos y procedimientos existentes en la normativa parlamentaria (mecanismos intraprocesales), tanto de información y publicidad como de participación, que en la práctica anterior se habían dejado de lado. Sin embargo, en general, los ciudadanos evidencian un desconocimiento de estos mecanismos y de las normas del ordenamiento jurídico que regulan la vida parlamentaria, que favorecen y permiten la participación.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala establece claramente, en su artículo 151, un sistema para el trámite parlamentario de las comunicaciones de los particulares o de entidades públicas o privadas. Señala que las sugerencias y otras exposiciones privadas o de entidades que lo ameriten, podrán recibir el apoyo de uno o más diputados, y en este caso se les dará seguidamente el trámite de las proposiciones de ley o de las mociones. Este valioso instrumento es vinculante para el Congreso en la parte correspondiente a las comunicaciones de particulares o entidades privadas, las cuales serán puestas en conocimiento del Congreso. Es decir, que necesariamente las comunicaciones formales de los ciudadanos deben ser conocidas por el Congreso y los diputados. Esta es la forma de asegurar que el esfuerzo intelectual ciudadano encaminado a aportar al trabajo parlamentario será, al menos, conocido por todos los diputados. Similar norma contiene el artículo 44 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de El Salvador, el cual establece que “La Asamblea podrá acordar oír a cualquier ciudadano si lo estimare conveniente, a petición escrita de él, presentada antes de cada sesión, en la que expresará en forma concreta el asunto en que intervendrá. La Junta Directiva al aceptar la petición y dar cuenta a la Asamblea, señalará el tiempo de la intervención, el cual podrá ser ampliado por la Asamblea”. Sin embargo, la utilización de este mecanismo es todavía limitado debido, probablemente, a la cultura política todavía resistente a la apertura y la transparencia.

También, en el Congreso de Guatemala, los grupos organizados de la sociedad civil pueden procurar una mayor utilización del *procedimiento consultivo* establecido en el artículo 173 de la Constitución Política. Este importante procedimiento de democracia directa y de rango constitucional, poco común en las constituciones de los países de América Latina, constituye el mayor instrumento de participación dispuesto al alcance de todos los ciudadanos para participar en la toma de decisiones

políticas de especial trascendencia nacional. Si bien los temas que se someten a consulta son de decisión del Congreso de la República, los ciudadanos, por medio de sus representantes, pueden procurar la puesta en marcha del mecanismo para lograr una mayor utilización. Al momento de impulsar el mecanismo es preciso tomar en consideración que su uso no puede ser indiscriminado ya que está diseñado para consultar algunos temas de trascendencia y su utilización tiene un alto costo económico y de organización.

No existe en la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala una norma expresa que instrumentalice un mecanismo de *acceso de los ciudadanos a los bloques* partidarios con representación en el Congreso y tampoco a los propios partidos. Sin embargo, el rol de intermediación que corresponde a los partidos políticos abre un abanico de posibilidades que podría permitir el establecimiento de un conducto ágil y permanente de interrelación, intercambio y retroalimentación entre los ciudadanos y los bloques de los partidos políticos de su simpatía con representación en el Congreso. El hecho de que la Ley Orgánica conceda un capítulo completo a la organización y funcionamiento de los bloques legislativos (Capítulo VII de la L.O.) favorece el desarrollo creativo de medios de acceso al poder político legislativo que permitan expresar, ante los legisladores, posiciones y criterios de partidarios y representados sobre determinados temas en discusión. Ésta no es una práctica común, ni adecuadamente desarrollada, pero la posibilidad está abierta y conviene que sea aprovechada.

Por otra parte, prudentemente se está poniendo en práctica a lo interno de los bloques partidarios la *consulta periódica a los seguidores partidarios*, representantes de diversos sectores, para hacer de su conocimiento los principales temas que se encuentran en discusión a lo interno del Congreso. Esta práctica permite hacer más eficaz la función representativa y renovar la credibilidad y confianza de los partidos políticos por medio de los bloques. Contribuye a evitar, además, la permanente crítica ciudadana que señala a los partidos y bloques políticos como grupos “autistas” que ignoran la opinión ciudadana.

Siendo tan abundantes y dispersas las organizaciones de la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos que desean tener información y participar en el proceso legislativo, el Congreso de Guatemala se orienta también al establecimiento de un *registro de organizaciones, vinculado también con el portal legislativo*, donde se puedan inscribir todas las organizaciones, sindicatos, grupos de presión y hasta “lobistas” para que puedan ser comunicados e informados en forma oportuna sobre los temas de su interés. Con este registro actualizado, con indicación también de responsables, líderes y expertos, las diferentes comisiones y diputados podrán requerir información y participación para alimentar el trámite legislativo y remitir anteproyectos y dictámenes legislativos en busca de análisis y opinión. Conviene que las inscripciones en el registro puedan llevarse a cabo directamente en el portal legislativo. El registro debe ser público y puede distribuirse también en CD a todos los diputados y diputadas, y mantenerse en archivo en las comisiones de trabajo legislativo. Incluso el CD puede contener una interfase que garantice su actualización inmediata por medio de la página web.

Espacios de participación en las etapas del proceso legislativo

A. Fase prelegislativa

En la etapa prelegislativa, para la correcta elaboración de la ley, es fundamental buscar elementos de naturaleza sociológica y antropológica que sólo pueden ser ofrecidos por los actores primarios, ciudadanos, grupos de ciudadanos y organizaciones. Necesariamente esta etapa debe ir acompañada de divulgación y publicidad adecuadas para que se constituya en un espacio que permita una negociación más amplia y, especialmente, democrática en la elaboración y discusión de toda iniciativa legislativa. Un determinado interés de un legislador en resolver un problema nacional o local por medio de una ley puede lograr una mayor trascendencia y una mayor dosis de realidad si cuenta con el dictamen positivo de los principales sectores que serán afectados o beneficiados con la ley que desea impulsarse.

Para ello, en el Portal Legislativo, tanto en el de Guatemala como en el de Costa Rica, se están iniciando “*salas de discusión pública*” de las iniciativas todavía no constituidas en proyectos de ley. Estas salas permiten poner una iniciativa a debate, con participación organizada, tal vez con registro e identificación previa, durante un corto período de tiempo. Incluso se puede comunicar el debate público a los sectores que pudieran identificarse como afectados o beneficiarios y que estuvieran incluidos en el registro legislativo. Las salas están siendo coordinadas por asesores o personal cercano a los diputados interesados, pero las respuestas que se transmiten contienen siempre las ideas y el pensamiento del diputado proponente.

En Guatemala, la Junta Directiva (Legislatura 2004) pretende la apertura de una *ventanilla pública en las instalaciones del Congreso*, como la existente en las asambleas legislativas de Costa Rica y El Salvador (Oficina de Correspondencia Oficial Legislativa), en donde los ciudadanos, ONGs, grupos organizados y diversos sectores puedan presentar iniciativas legislativas y remitir comunicaciones de interés legislativo. Las iniciativas deberían poder recibirse sin mayor trámite y sin complejos formatos que dificulten o limiten su presentación por parte de los ciudadanos. Es conveniente, eso sí, que quede registro del proponente o proponentes, con indicación clara de direcciones físicas y de correo electrónico que permitan su fácil ubicación en caso de que algún congresista desee darle iniciativa formal al proyecto presentado. El encargado de la oficina debería tener la capacidad de organizar por temas, afines a las comisiones legislativas, todos los proyectos presentados y de colocar un resumen en la página web del Congreso. Debería también remitir los resúmenes temáticos a las comisiones y a los diputados, en razón de los temas de su interés. Debe quedar siempre claro ante la ciudadanía que la presentación del proyecto o de la iniciativa no garantiza necesariamente su inclusión en la corriente legislativa y que es potestad discrecional de los diputados y diputadas darle iniciativa o no. Este mecanismo podría bajar la presión que existe sobre los diputados para que reciban grupos o personas que desean proponer legislación, y obligaría a los grupos y ciudadanos interesados a organizar y estructurar adecuadamente sus ideas y propuestas.

En los dos congresos, al igual que en el de El Salvador, se están institucionalizando *convenios con ONGs, universidades y organizaciones especializadas* que garanticen su participación organizada en el proceso de elaboración de propuestas y dictámenes relativos a la agenda legislativa. La red creada mediante estos convenios puede funcionar como un cuerpo de asesoría técnica en materias específicas de la agenda legislativa. De esta manera se evita también agrandar la planilla de asesores, lo que redundaría en menor burocratización. La creación de esta red de convenios debe necesariamente complementarse con el desarrollo de cursos de capacitación gratuitos en técnica legislativa, derecho parlamentario, el lenguaje de la ley, el estilo de la ley y otras materias que permitan que la participación de estos grupos en el proceso parlamentario tenga un carácter técnico y de fácil incorporación al trabajo legislativo. Con base en los convenios, los legisladores y comisiones podrán solicitar una opinión fundada a los actores de la sociedad civil mencionados. Esto permitirá un enriquecimiento sustantivo del proceso de formación de la ley, un mejoramiento de la imagen de los poderes legislativos, garantizando así un mecanismo real de participación ciudadana. En la etapa prelegislativa, en el caso costarricense, de conformidad con la Constitución Política, tienen iniciativa legislativa los diputados, por sí solos o en forma conjunta, y el Poder Ejecutivo; iniciativa que pueden ejercer durante todo el período legislativo, tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias.

Los particulares no tienen derecho a iniciativa, pero sus iniciativas pueden ser presentadas en la *Oficina de Iniciativa Popular*¹⁰, que posee en la actualidad alto impacto y una extraordinaria imagen pública. Las iniciativas presentadas en la Oficina deben ser canalizadas por medio de los diputados, quienes, en tal caso, acogen para su trámite el proyecto de ley que se les presente, el cual pueden también promocionar o apoyar cuando se somete a la deliberación, como si fuere de su propia iniciativa. En consecuencia, existe diferencia entre “acoger” e “iniciar” un proyecto de ley, pero esto sólo significa que el proyecto “acogido” no ha sido elaborado por el diputado que lo suscribe, lo cual se manifiesta, en la práctica, con el uso de la frase “acogido únicamente para su presentación”, que lo deja

libre para, eventualmente, votarlo en contra. Este aspecto es importante mencionarlo dado que, cuando el origen del proyecto se ha dado a partir de la iniciativa popular, es más posible que haya un interés de los grupos organizados y la sociedad civil en general de participar activamente en el debate. Como esto no es posible en Costa Rica, básicamente la información a los grupos y sectores organizados en determinado proyecto se realiza desde la oficina de los congresistas.

Oficinas con similares funciones a las de Iniciativa Popular de Costa Rica, se han creado en los congresos de Honduras (CANAL), Nicaragua, Colombia y, más recientemente, en El Salvador. Esta última constituye ciertamente la más novedosa, especializada e integral de las que existen en los poderes legislativos de América Latina. Especialmente porque posee un enfoque de transparencia y de rendimientto de cuentas legislativas, y garantiza el fomento de los más altos valores y de la cultura democrática participativa. Por su enfoque integral, la aplicación informática especializada que se creó para su funcionamiento y por las características del espacio físico, que se adecuó especialmente para su ubicación, esta Oficina de Atención Ciudadana se convierte desde ya en un modelo para otros congresos y en una de las mejores prácticas de modernización legislativa de las Américas¹¹.

En la Asamblea Legislativa costarricense, los proyectos de ley se presentan ante la Secretaría del Directorio o bien en la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa, que los hace llegar a la Secretaría para el trámite ulterior. A partir de este momento se puede hablar de que el proyecto ha iniciado el procedimiento legislativo reglamentario. Una vez recibido el proyecto en la Secretaría, el presidente de la Asamblea informa por escrito a los diputados sobre los proyectos de ley que han sido presentados, indicando su naturaleza y la comisión a la que corresponde su conocimiento. Cuando el presidente lo juzga pertinente, o a solicitud de un diputado, se distribuyen, además, copias literales de los proyectos presentados. Antes de ser enviados a comisión, los proyectos pasan al Departamento de Archivo, donde son numerados y anotados en el libro de comisiones, en el que se hace constar la materia a la que se refieren, el nombre del diputado o los diputados proponentes, y el de los diputados que lo acogen para su trámite¹². Una copia del proyecto debe ser enviada también por el Departamento de Archivo a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Con el fin de hacerlo de conocimiento público, el presidente de la Asamblea, por iniciativa propia o a solicitud de los diputados, puede hacer publicar con el proyecto cualquiera de los documentos pertinentes que lo acompañen. A partir de cuando se haya preparado el expediente, es susceptible de que se acceda a él directamente por cualquier ciudadano u organización. Este Departamento está abierto al público en un horario especial, y la atención que brinda a los ciudadanos es muy profesional y oportuna. De manera que los ciudadanos pueden realizar escrutinio público sobre los proyectos desde el momento que son presentados a la corriente legislativa y ejercer un control sobre su tramitación desde su inicio.

B. Fase de negociación y concertación

No existen muchas experiencias de modernización que puedan enriquecer la fase de negociación, pero sería altamente conveniente aprovechar los registros mencionados y los convenios con instituciones anteriormente indicadas para enviarles copia de un determinado anteproyecto a los sectores de la sociedad civil que tengan mayor relación con un tema específico y fijar un plazo adecuado para recibir comentarios. Adicionalmente: i) invitar a los sectores involucrados a enviar por escrito sus primeras reacciones, solicitando la diferenciación entre observaciones fundamentales y observaciones secundarias; ii) elaborar una primera evaluación de los comentarios y críticas, e identificar las coincidencias y divergencias; iii) iniciar una ronda de consultas con sectores de la sociedad civil, con especialistas en el tema a considerar y con funcionarios de instituciones estatales vinculadas al tema; iv) incorporar las observaciones más relevantes y con sustento racional, y someterlo a un último proceso de consultas para elaborar el dictamen correspondiente; y, finalmente, v) someterlo al debate parlamentario y aprobarlo o modificarlo utilizando para ello los mecanismos establecidos en los reglamentos.

C. Fase legislativa

Cuando Stuart Mill concibió el parlamento como “Congreso de todas las opiniones de la Nación”, entendemos que no pretendió restringir su función representativa a las opiniones esgrimidas por la mayoría parlamentaria, aunque ella numéricamente estuviese en mejor condición para imponer una decisión corporativa. Desde una perspectiva amparada en el criterio de representación, la deliberación es una invitación a estudiar libremente proyectos de ley, a buscarle sus ventajas e inconvenientes. Es también una invitación a recoger el sentir de sectores especializados en la materia o involucrados con ella.

Por ello, la institucionalización de *audiencias públicas* en el Congreso de Guatemala al inicio de la fase legislativa constituye un instrumento de publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Las audiencias son facultades de las comisiones o de grupos de legisladores que desean poner a debate, previo al trámite legislativo, una determinada iniciativa. La decisión de llevar a cabo las audiencias podrá ser adoptada por la comisión respectiva y la decisión debe ser comunicada a la presidencia del Congreso. De esta manera, la presidencia destina el área física en que se realizará la audiencia y cubre los gastos que demande. Incluso las comisiones, por iniciativa propia, pueden destinar una de sus sesiones mensuales para la realización de audiencias públicas. Es una forma no sólo de retroalimentación, sino también de socialización y negociación de la iniciativa. Un determinado proyecto que ha sido objeto de análisis y debate en una audiencia pública o en un foro ciudadano tendrá mucho menor oposición, y la poca que se pueda mantener será conocida por los legisladores interesados, lo que les permitirá diseñar una estrategia para enfrentarla. Esta es una práctica altamente efectiva que se ha institucionalizado exitosamente en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Las audiencias públicas se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Conviene reglamentar las audiencias públicas a fin de maximizar sus beneficios y obtener los mejores resultados. Esa reglamentación no necesariamente debe incluirse en la normativa interna de los congresos y bien podría ser aprobada por su Junta Directiva, como disposición administrativa. La convocatoria se realiza por medio de la prensa nacional y mediante invitación directa a grupos interesados, previamente inscritos en el registro legislativo. La versión taquigráfica de la audiencia está siempre a disposición del público y debe ser dada a publicidad por medio de la página web de la Asamblea Legislativa. Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no deberán ser vinculantes. Sin embargo, deberán ser incluidas formalmente como antecedentes en el expediente respectivo.

Otro mecanismo conveniente para la participación ciudadana es el establecimiento de “*jornadas temáticas*” que impulsan las comisiones legislativas, en coordinación con la Junta Directiva y la presidencia del Congreso, lo que ya se realiza en la Asamblea Legislativa de El Salvador. En cada jornada, la comisión pondrá a debate público todos los proyectos que tienen relación temática, con el fin de realizar un análisis conjunto, de respuesta integral y hasta de agrupación legislativa. El resultado de las jornadas puede ser una codificación, una orientación para deslegislar, la recomendación de no dar trámite a un determinado proyecto por considerar que ya está incluido en otra iniciativa aprobada, o simplemente debatir sobre la orientación del ordenamiento jurídico nacional en determinada área.

Por otra parte, la iniciativa de la Agenda de la Modernización Legislativa de Segunda Generación, todavía no llevada a la práctica, de *institucionalizar la observación ciudadana a los proyectos de ley* permitiría a todas las personas naturales o jurídicas presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de algún acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las comisiones. En este caso, la respectiva mesa directiva de la comisión deberá disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento específico que asegure la debida atención y la oportunidad. Todas las observaciones deberán presentarse por escrito, y necesariamente deberán agregarse al expediente respectivo para que sean consideradas por los diputados durante el análisis y discusión de los proyectos de ley. Las observaciones se harán previo conocimiento de los temas por parte de los ciudadanos y no necesariamente deben realizarse en días de

sesión de las comisiones. Al contrario, lo conveniente de este mecanismo es que el día de sesión ya la comisión cuente con un cúmulo de aportes ciudadanos que alimenten el trabajo legislativo.

La conformación con más periodicidad de *comisiones mixtas*, como se intenta hacer en la actualidad, reglamentariamente permitidas en Costa Rica, constituye un espacio real para alimentar la toma de decisiones legislativas y para asegurar la participación con calidad. Estas comisiones pueden conformarse con la participación de expertos o representantes de sectores cuyos aportes pueden ser tenidos como criterios válidos para la toma de decisiones de naturaleza política. En estas comisiones no se trata únicamente de escuchar la opinión ciudadana, sin mayor impacto. Se trata más bien de una participación con responsabilidad, con aportes rigurosos, técnicamente elaborados. Adicionalmente, con su participación, los ciudadanos pueden precisar la responsabilidad de los parlamentarios frente a los proyectos de ley.

Otro sistema útil es el *sistema de ponencias de los proyectos de ley*, que se encomiendan a una subcomisión con dos miembros de distintos grupos parlamentarios, a fin de ampliar perspectivas y buscar consensos, previo al debate en comisión. Esta subcomisión, por su limitado número, tiene mejores condiciones para escuchar la opinión ciudadana.

Por su parte, las dependencias administrativas del Congreso de Guatemala, especialmente las vinculadas con prensa y relaciones públicas, están estructurando un *programa de foros, seminarios, reuniones comunales y eventos especiales* que puedan ser solicitados por las comisiones para analizar y discutir, con la participación de especialistas, determinados proyectos o iniciativas legislativas. En estos eventos y talleres deben invitarse ponentes especializados que analicen con profundidad y seriedad los temas sometidos a consideración. Cada uno de los ponentes debe ser facilitado por una determinada organización, ONG o grupo de presión que desee plantear un determinado punto de vista sobre la iniciativa, y estará obligado a presentar un documento de soporte de la ponencia o perspectiva del grupo interesado. En el evento deben invitarse a participar, como oyentes, a sectores y actores que puedan ser afectados directa o indirectamente con la eventual aprobación de un determinado proyecto de ley en discusión. Los documentos que presenten los ponentes deben agregarse al expediente legislativo, así como las preguntas de los ciudadanos participantes en el foro. Para mejorarlos, conviene desarrollar una metodología especial que permita obtener el máximo provecho de cada evento y asegurar de esta manera que se maximicen y procesen todas las opiniones y participaciones que se den durante el desarrollo de la actividad, tal como se realiza en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Complementariamente, por acuerdo mayoritario interno, al final de cada período anual de sesiones ordinarias, las comisiones ordinarias podrán presentar cuenta de su actividad y evaluar públicamente el trabajo realizado durante el año, con participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad que hayan apoyado el desarrollo de la agenda y contribuido al enriquecimiento de su actividad. En esta oportunidad, la comisión podrá proponer, además, el programa de trabajo del próximo período de sesiones.

En la Asamblea Legislativa de Costa Rica es en las comisiones legislativas permanentes donde mayormente los ciudadanos pueden participar, realizar escrutinio público y ejercer control. Estas comisiones permanentes celebran dos sesiones por semana. El presidente de la comisión, o, en su ausencia, el secretario, puede convocar a sesiones extraordinarias siempre que sea en días hábiles, con al menos veinticuatro horas de anticipación y a no más de dos sesiones por semana. En estas sesiones pueden conocerse únicamente los asuntos especialmente señalados en la convocatoria. Cualquier ciudadano que lo desee puede presentarse a observar las sesiones en las llamadas “barras del público”, áreas especialmente diseñadas y equipadas para esta función. Las limitaciones de los ciudadanos para hacerse presentes en estas sesiones en este momento procesal son únicamente de orden de horario. Es decir, dado que las sesiones se desarrollan durante horario de trabajo es difícil para los ciudadanos apersonarse a presenciar y monitorear un debate en forma permanente, especialmente si se demora muchas semanas o meses su discusión.

Toda la información correspondiente al procedimiento y al proceso parlamentario está puesta a disposición del público en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que además de obtenerlo en la propia Asamblea Legislativa, y en las bibliotecas públicas y privadas, puede ser ubicado en la página web¹³ de la Asamblea Legislativa¹⁴.

El orden del día lo elabora el secretario de la comisión con 24 horas de anticipación y debe exhibirse debidamente para conocimiento de todos los diputados. Esta divulgación se hace por medios impresos, pero también en la red de la Asamblea, lo que le permite a los legisladores obtenerla desde sus propios terminales en las oficinas. Los ciudadanos pueden obtenerlo en la *Oficina de Iniciativa Popular*. También pueden obtener en esta Oficina y en las secretarías de cada una de las comisiones¹⁵ los proyectos de ley en trámite, las mociones de los diputados y las actas.

En el trámite y conocimiento de los proyectos de ley, el orden del día puede contemplar audiencias o comparecencias de terceros, incluidas por solicitud de alguno de los legisladores o incorporadas por acuerdo de los diputados respondiendo a una solicitud de los ciudadanos o de una organización de la sociedad civil. Corresponde al presidente de la comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados. Estas comparecencias se evacúan por lo general en la oportunidad en que el asunto esté siendo conocido y discutido por la comisión.

También en el trámite del proyecto de ley es muy común que en comisión se reciba la *visita de personas interesadas en él o conocedoras de la materia de que se trata*, y se escuchen sus opiniones. Las audiencias respectivas, sea que hayan sido solicitadas o no por los interesados, deben ser propuestas mediante moción y aprobadas por la comisión, para lo que se requiere el voto de la mayoría simple de los diputados presentes. Por lo general, las audiencias se evacúan antes de iniciarse el debate propiamente sobre el proyecto. Si, estando ya en discusión el fondo del asunto, llegare a presentarse una moción tendiente a requerir la presencia de alguien en la comisión, lo acostumbrado es dar curso a la moción y suspender la discusión del punto en discusión mientras no se lleve a cabo la audiencia. Esta es otra forma de vinculación técnica de la sociedad civil y de control académico sobre el contenido y alcance de los proyectos de ley que se encuentran en trámite en la Asamblea Legislativa. Toda persona que sea convocada para presentarse a una comisión legislativa, está obligada a hacerlo, salvo justa causa (fuerza mayor, enfermedad grave o muerte, entre otros). No existen sanciones por la no presentación a una sesión al que un ciudadano o funcionario haya sido citado, pero sí la posibilidad, como se indicó, de que sea mandado a traer por la fuerza pública.

Con base en lo referido en esta parte del ensayo, podemos afirmar entonces que existe la garantía de transparencia del proceso parlamentario con la publicidad suficiente que asegura al ciudadano acceso al conocimiento de las leyes desde su iniciativa, preparación, pasando por su aprobación hasta su vigencia y aplicación¹⁶.

D. Fase de seguimiento de la ejecución de la ley

La participación ciudadana en el proceso legislativo no debe limitarse únicamente a las etapas de elaboración, discusión y aprobación de la ley. Existe también una responsabilidad de participar en la etapa de seguimiento para monitorear la eficacia de la ley. Esta labor de seguimiento a los textos de ley aprobados y publicados en el Diario Oficial es tan importante como compleja.

Poca experiencia existe en ese sentido, pero un desarrollo creativo puede ser altamente conveniente para garantizar la seguridad jurídica. La creación de una "*Comisión Legislativa para el Seguimiento de la Ley*", como se indicará a continuación, a lo interno del Congreso puede institucionalizar el procedimiento y asignar la responsabilidad del Congreso en esta labor. Pero también puede asegurar que la nueva reglamentación que la cree incorpore la participación de sectores y grupos involucrados, beneficiarios o afectados, durante la etapa de evaluación del impacto, la aplicabilidad y los resultados de la legislación aprobada.

VI. Modernización política de los poderes legislativos = mayor y mejor participación

La modernización política, que constituye el enfoque fundamental de la Modernización Legislativa de Segunda Generación, parte del principio de que la autonomía individual reside en el derecho de todos los ciudadanos a participar en las cuestiones públicas, especialmente las de la vida parlamentaria que le afectarán. Como se ha indicado, la cuestión es proveer a los ciudadanos de oportunidades de participación verdadera y efectiva en el proceso parlamentario y de gobierno, considerando que ese principio de autonomía preserva el ideal del ciudadano activo y exige que se reconozca a las personas el derecho y la posibilidad de actuar en la vida parlamentaria.

Sin embargo, una cosa es reconocer ese derecho y otra muy distinta es suponer que de ello se deduce que todo el mundo *debe*, independientemente de su voluntad, participar realmente en la vida pública o parlamentaria para retroalimentar la toma de decisiones. Si bien la participación es una obligación de la condición de ciudadanía, es claro que no es una necesidad. Los ciudadanos pueden decidir que una determinada participación es innecesaria en ciertas circunstancias, y pueden decidir esto por causas muy racionales, incluyendo, por supuesto, la convicción de que sus intereses ya están bien protegidos o defendidos por sus representantes. Existe preocupación sobre las limitaciones institucionales y personales para canalizar toda la cantidad de voluntades y acciones de participación, pero esto sólo si todos estuvieran obligados a participar en todas las decisiones parlamentarias. No obstante, lo admirable de la democracia es justamente que esa participación, como todo el ejercicio democrático, parte del principio de la voluntad y de la autonomía individual. De tal manera que el número de contactos de la participación aumenta o disminuye en razón de los intereses individuales en los diversos aspectos sobre los que debate y toma decisiones el poder legislativo.

La participación de los ciudadanos en forma individual o por medio de grupos organizados, de presión o de organizaciones no gubernamentales en el trabajo parlamentario y, especialmente, en el proceso legislativo, no constituye entonces, como se sostiene en este artículo, una presión social, una pretensión de excesivo protagonismo o un indebido intento por interferir en la toma de decisiones políticas. Es más bien un derecho democrático del titular de la soberanía y una obligación.

Por tanto, en el ámbito del fortalecimiento de la participación ciudadana, la Modernización Legislativa de Segunda Generación debe asegurar la concreción de las condiciones y capacidades institucionales que permitan aprovechar esa participación en la toma de las decisiones sobre cuestiones que son importantes para los ciudadanos. Es necesario entonces esforzarse por conseguir un estado de cosas en el que la vida política, organizada democráticamente, sea, en principio, una parte central de la vida de todas las personas.

Por ello, es preciso crear un sistema colectivo de toma de decisiones en los poderes legislativos que permita una participación extensa de los ciudadanos en las cuestiones que les afectarán directa o indirectamente. Es de advertir, sin embargo, que para que ese sistema sea plenamente democrático, tendría que ajustarse a los siguientes criterios (Dahl, 1992, 1999):

1. Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades adecuadas e iguales para definir sus preferencias, incluir temas y puntos en la agenda legislativa, aportar elementos para su análisis, y expresar sus razones respecto al resultado final.
2. Opinión sobre la agenda: los ciudadanos deben tener la oportunidad de aportar ideas sobre los asuntos que requieren ser abordados y también sobre los que no.
3. Comprensión bien informada: los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades suficientes e iguales para descubrir y afirmar lo que prefieren en relación con determinado asunto de su interés.
4. Igualdad en la fase decisiva: debe asegurarse a todos los ciudadanos que su opinión tendrá el mismo peso que la opinión de otros al momento en que se tomen las decisiones parlamentarias finales.
5. Carácter comprensivo: todas las personas con intereses políticos legítimos deben participar aprovechando el poder que les otorga la condición de ciudadanos.

Si los ciudadanos no son capaces de disfrutar de las condiciones de una “participación efectiva” y una “comprensión ilustrada”, entonces será improbable que se supere nunca la marginación de grandes categorías de ciudadanos del proceso democrático y que se rompa el círculo vicioso de la limitada e inexistente participación, ya que si no se dan esas condiciones los ciudadanos no tendrán medios cognoscitivos o canales participativos para llevar a cabo eficazmente la toma de decisiones que afectará a la colectividad.

Bajo estos principios, la Agenda de la Modernización Legislativa de Segunda Generación que aquí proponemos ofrece un “menú de nuevos canales institucionales de participación ciudadana y de relación entre los poderes legislativos y la sociedad civil”, el cual se resume a continuación:

1. *Centro de Atención Nacional Legislativa (CANAL)*. Como se describió anteriormente, una reciente práctica exitosa es la creación de un centro de atención nacional legislativo¹⁷, que tendría responsabilidad de desarrollar dos funciones: a) satisfacer las demandas de información de los ciudadanos sobre las actividades y trabajos de los congresos; y b) servir de cauce a las iniciativas, quejas o sugerencias que los ciudadanos quieran hacer llegar a su congreso. Estos centros tienen por objeto incrementar la comunicación entre el congreso y la ciudadanía, fortaleciendo el diálogo entre representantes y representados y potenciando la incidencia de la ciudadanía en el proceso parlamentario. El CANAL puede tener las siguientes funciones: i) Informar y orientar al público sobre el estado de trámite de los distintos asuntos en el congreso y facilitar el acceso a la documentación que sea pública. ii) Servir de canal institucional para que los ciudadanos tengan acceso más expedito a los diputados y a los órganos deliberantes del congreso. Para ello recibirá iniciativas, sugerencias, denuncias, y gestionará ante los diputados y los órganos legislativos las audiencias que se soliciten. iii) Utilizar la base de datos con información sistematizada sobre el parlamento para brindar información actualizada y veraz. iv) Darle soporte a la línea telefónica directa y gratuita, para recibir y tramitar las inquietudes de los ciudadanos, que se propone crear en este informe. v) Crear un buzón de sugerencias para que los ciudadanos manifiesten las inquietudes y necesidades de su comunidad o grupos organizados. vi) Canalizar al órgano o comisión correspondiente las denuncias que reciban los diputados, como canal institucional para la defensa de los intereses de los habitantes. vii) Apoyar a los ciudadanos en la elaboración de proyectos de ley de su interés, y que sean canalizados por una comisión de enlace con la sociedad civil que se propone crear en este ensayo.

El CANAL ha sido creado recientemente en el Congreso Nacional de Honduras, con la contribución de su Programa de Modernización, resultante de un convenio de préstamo con el BID. Los resultados preliminares parecen advertir que será un extraordinario instrumento de comunicación y participación, altamente eficaz para el fortalecimiento democrático.

2. *Comisión Parlamentaria de Enlace con la Sociedad Civil*. Otra lección aprendida es crear una comisión de esta naturaleza, conformada por diputados de todos los partidos políticos. Tendría como funciones la atención a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos, para: i) canalizar y clasificar sus ideas y convertirlas en proyectos de ley; ii) conocer sus denuncias y preocupaciones sobre asuntos de interés nacional para que el congreso maximice su función de control político y de fiscalización; iii) favorecer la canalización de las inquietudes, necesidades y denuncias presentadas por los ciudadanos en las sedes departamentales hacia los diputados del Departamento respectivo con el fin de fortalecer la función de representación. Esta Comisión debe tener una unidad técnica de seguimiento a las propuestas de ley, encargada de apoyar a los diputados que la integran en las tareas de redacción de proyectos de ley, elaboración de estudios de antecedentes, revisión de técnica legislativa y preparación de dictámenes, con el objeto de entregar a las comisiones legislativas pertinentes un material legislativo técnicamente elaborado y sustentado.

3. *Programa de Formación Parlamentaria para la Sociedad Civil*. Programas de esta naturaleza pretenden mejorar los sistemas de información para dar acceso al público, desarrollar programas de formación ciudadana y crear programas de orientación para periodistas, por cuanto la complejidad de los poderes legislativos dificulta al público su entendimiento y en algunas oportunidades el acceso a la

información es difícil. Además, conlleva la institucionalización de una campaña de información y formación cívica para los ciudadanos sobre los congresos y su actividad. Debe incluir el desarrollo de un programa informativo sobre el congreso, sus funciones, su organización y sus principales actividades, así como sobre los parlamentarios y su trabajo, que servirá además como un instrumento de educación cívica y cultura política. El programa de divulgación consistiría básicamente en una charla o conferencia tipo, redactada en términos sencillos, de fácil comprensión para los ciudadanos de todos los niveles, cuya síntesis se recogería en un documento escrito (folleto), apoyado todo esto en material audiovisual técnicamente elaborado por comunicadores expertos. La divulgación del material anterior se haría por dos vías: 1) utilizando los medios de comunicación colectiva: prensa, radio y televisión; y 2) llevar el mensaje a los estudiantes mediante visitas programadas a las instituciones educativas, con el propósito de cubrir el mayor número en la mayor parte del país, en el mediano plazo.

La experiencia de este proyecto ya está siendo altamente exitosa en la Asamblea Legislativa de El Salvador, como resultado del trabajo de la Comisión de Modernización y de su Programa de Participación de la Población (Universidad de Texas/USAID). La Unidad de Gestión Legislativa, de la Gerencia de Operaciones Legislativas, ha asumido la responsabilidad de su mantenimiento y desarrollo e inicialmente se han tomado las previsiones presupuestarias. Existen diversos informes que expresan altos beneficios del Programa para el desarrollo de una nueva cultura política, especialmente referida a la Asamblea Legislativa.

4. *Programa de Publicaciones Parlamentarias y de Cultura Democrática.* El programa consiste en la preparación de material didáctico de fácil comprensión y bajo costo, en el que se explique el contenido de algunas leyes de especial importancia para el país y que los ciudadanos deben conocer y entender. De esta misma forma se realizarán publicaciones sobre las diferentes maneras que tiene la sociedad civil para acceder al parlamento.

5. *Comités de Autogestión en sedes regionales u oficinas departamentales.* También ha sido exitosa la creación de comités de autogestión o apoyo en las sedes u oficinas departamentales. Incluyen representantes de las ONGs, universidades y los especialistas que hallan suscrito convenio con el Congreso Nacional de Guatemala, situados en el departamento respectivo, y las autoridades municipales de la cabecera departamental. En esta instancia podría elegirse el director departamental y los directores de las unidades, y se establecería la agenda de actividades para legislaturas siguientes. Los ciudadanos del respectivo departamento o provincia podrían presentar propuestas y/o peticiones a la sede. El director solicitaría un dictamen sobre la petición o propuesta a las ONGs, universidades y especialistas con los nominados en el convenio, para luego trasladar lo producido al o a los diputados del departamento respectivo y/o a la comisión pertinente.

6. *Creación de una Radio Parlamentaria.* El establecimiento de una emisora institucional de los poderes legislativos permitiría que se transmitan permanentemente las sesiones plenarios y las de las comisiones, así como que se lleven a cabo entrevistas, análisis, debates y revistas informativas sobre el trabajo del Congreso en forma permanente. La Radio Parlamentaria debería contener espacios diarios de presentación al ciudadano de los proyectos de ley, con la posibilidad de que pueda aportar y opinar sobre los textos legislativos en debate directamente a los legisladores que tienen a cargo la elaboración de los dictámenes o recomendaciones legislativas. Las conocidas virtudes de la radio, relacionadas con su acceso a todos los sectores sociales sin distinción de clases o sectores, beneficiaría también, y en forma directa, al Congreso como institución y, por supuesto, a la democracia representativa.

7. *Portal Legislativo Interactivo.* Los portales legislativos deben ser en estos tiempos mucho más que grandes depósitos de información actualizada. Deben convertirse en instrumentos de trabajo permanente, que favorezcan el intercambio y la retroalimentación en tiempo real. Estos portales legislativos deben constituirse en un instrumento útil para la participación activa de los ciudadanos en el proceso parlamentario, así como para transparentar y democratizar las acciones de los poderes legislativos. El Portal Legislativo debe necesariamente contener la transmisión en vivo y en tiempo real de las sesiones de comisiones y grupos legislativos de trabajo; espacios abiertos para la discusión de los

legisladores con los ciudadanos; posibilidad de recibir opiniones ciudadanas por medio del correo electrónico, pero que sean remitidas directamente a las comisiones y se agreguen a los expedientes respectivos como formas de apoyo para la toma de decisiones políticas; registro de participantes, con detalle de los temas sobre los cuales se aportó y opinó; espacio para la presentación de anteproyectos de ley, que puedan ser recogidos por los diputados para retomarlos y darles trámite legislativo, entre otros.

8. *Congreso Virtual*. Una vez establecido el Portal Legislativo, conviene avanzar hacia lo que se conoce en otros poderes legislativos de América Latina (Perú y Brasil, especialmente) y el mundo como “Parlamento Virtual”, que permita además la transmisión de las sesiones de comisiones y del pleno legislativo en tiempo real, complementando de esta manera la información que se pueda producir por medio del canal de televisión y de la radio del Congreso, agregando la ventaja altamente conveniente de la participación que permiten los portales legislativos. El Parlamento Virtual tiende a propiciar el contacto entre la sociedad civil y el Congreso. El ciudadano, las instituciones u organizaciones podrán comunicarse con el Congreso y exponer una demanda, una solicitud, expresar sus opiniones o sugerencias. Los usuarios que no dispongan de equipos propios podrán tomar contacto con el Congreso mediante los servidores de las cabinas públicas de la Biblioteca del Congreso y de las sedes departamentales. Las solicitudes que lleguen al Congreso vía el Parlamento Virtual seguirán los procedimientos internos del Congreso. Las demandas o pedidos serán atendidos y el remitente recibirá respuesta a través del internet, fax o correo. Todo lo anterior permitirá amplias posibilidades de interacción entre los poderes legislativos, los diputados y la sociedad civil. Este proyecto posee una gran complementariedad con otras propuestas indicadas *supra*.

9. *Cabinas Públicas*. Se recomienda el desarrollo de cabinas públicas de los congresos, o kioscos (“multimedia”) que contengan una computadora con pantalla sensible al tacto y con información actualizada sobre el trabajo y el desempeño del Congreso. Estas cabinas podrían ser ubicadas en la biblioteca, en diferentes áreas y pasillos de los congresos, en ferias, centros educativos y hasta en los departamentos o provincias del país y, por supuesto, en las oficinas de las sedes departamentales. Este sistema tiene como propósito sacar el Congreso del edificio principal y ponerlo al alcance de todos los ciudadanos, para que el usuario externo pueda revisar la actividad legislativa y, si además estuvieran conectados a internet, podrían incluso participar activamente en las sesiones de las comisiones o los grupos de trabajo y opinar sobre determinada iniciativa o proyecto en discusión. Este sistema de kioscos facilitaría el acceso a grandes cantidades de personas que no poseen computadoras en sus casas.

10. *Línea telefónica directa del Congreso*. La creación de una línea telefónica gratuita para que la ciudadanía realice consultas acerca de las funciones, miembros, estructura, composición partidista, decretos, acuerdos, puntos resolutivos y resoluciones que emite el Congreso de la República es eficiente práctica en los congresos de El Salvador, Colombia y Costa Rica. Igualmente, sirve para que los ciudadanos tengan un instrumento adicional para aportar inquietudes, pensamientos, reflexiones y puntos de vista sobre los principales temas que se encuentran en discusión en el Congreso. Para desarrollar este componente se recomienda la creación de una unidad de atención telefónica a la ciudadanía (centro de llamadas) que podría funcionar en la Dirección de Información o en la Oficina de Atención Ciudadana. El proyecto podría conectar a los ciudadanos en forma inmediata con un equipo de tres o más profesionales del área de la comunicación colectiva, los cuales, apoyados en un *software* especializado, respondan en forma ágil, dinámica y oportuna a cada uno de los requerimientos y solicitudes de información de los ciudadanos.

11. *Canal de televisión del Congreso*. La creación de un canal de televisión del Congreso le permitirá al ciudadano hacer un seguimiento del trabajo de sus legisladores, siendo ampliamente informado sobre el contenido de las sesiones que se desarrollan. El material audiovisual registrado podría alimentar una base de datos de video que garantizaría la seguridad jurídica y el registro de las sesiones. Los poderes legislativos que cuentan con su propio canal de televisión lo han obtenido gracias

a convenios con televisoras del Estado o con convenios directos con canales privados, que ceden o venden espacio como aporte para el fortalecimiento del sistema democrático.

A manera de conclusiones

Los mecanismos anteriores propuestos no buscan suplantar la obligación de los diputados de cumplir con las funciones que les otorga la Constitución, sino garantizar que para su desarrollo puedan recoger de la mejor manera y en el momento más oportuno las opiniones calificadas e interesadas de los ciudadanos.

Un asunto importante que debe considerarse es hasta qué punto los parlamentarios poseen los conocimientos necesarios, la información, la experiencia, la asesoría especializada y especialmente la cultura parlamentaria, para tomar decisiones importantes en materia legislativa; y, si los tienen, hasta qué punto corresponden a las expectativas de la ciudadanía y a los intereses de los países. Lo anterior nos remite a la importancia de que los poderes legislativos cuenten con una adecuada base de datos, personal especializado por temas, la logística necesaria para cumplir los requisitos formales y la información mínima sobre las necesidades de la ciudadanía.

La sociedad civil, por su parte, puede presentar algunas dificultades para aprovechar la oportunidad de participar y sacar el mayor provecho de la misma. Una de ellas hace referencia a la posible existencia de modelos preconcebidos que chocan con la dimensión de la política real, lo que nos indica una dificultad en integrar la teoría con la práctica y en encontrar la lógica de los políticos, la cual puede ser muy diferente a la lógica de la política. Otra dificultad radica en la suspicacia y el recelo que desde la sociedad civil se le tiene a los funcionarios públicos, lo que lleva a dudar de su disposición al consenso, y, cuando éste se produce, se incomoda por coincidir con quienes ha confrontado, con lo que se pone en evidencia lo que se ha dado en denominar “síndrome de la coincidencia”. La otra dificultad puede estar en la poca disposición a elaborar propuestas que superen la tradicional inclinación a la crítica. Éste es un punto muy sensible porque el consenso se estructura con base en un intercambio de ideas y planteamientos, el cual se debe traducir en cuestiones específicas y, a veces, puntuales.

La percepción de la ciudadanía y, particularmente, de los medios de comunicación colectiva sobre el diputado tiende a ser incompleta y negativa. No se le confiere la correcta dimensión a la compleja actividad legislativa. Cuando los ciudadanos conozcan mejor el cúmulo de tareas desempeñadas por el parlamentario, la imagen de los poderes legislativos y del diputado mejorará sustancialmente. Si las actividades positivas produjeran siempre noticia, la legitimidad y confianza en torno al diputado y al congreso alcanzarían niveles altamente satisfactorios. Así, la imagen de los parlamentarios, esa percepción del pueblo tan alejada de la realidad por la incomprensión de su trabajo, afecta el prestigio de la institución en su conjunto y la del diputado individualmente concebido.

También a los diputados les falta asesoramiento periodístico. Para proyectar una buena imagen del parlamento y no sólo la búsqueda de protagonismo parlamentario, el diputado debe prepararse muy bien, y dentro de esa formación, la buena y fácil comunicación por los medios constituye un elemento relevante que requiere adecuada asesoría. Se afirma que al periodista hay que darle la noticia construida. En el equipo de asesores parlamentarios no todos saben preparar las noticias para el beneficio del diputado considerado de modo individual y de la institución en su conjunto. Ha faltado creatividad en este campo. En general, existe la imagen de que la actividad parlamentaria es negativa y esto afecta a los poderes legislativos en su dimensión organizativa e institucional y, sobre todo, en su legitimidad, de cara a otras fuerzas políticas más poderosas, con intereses legítimos pero egoístas, que ganan espacio en la actividad nacional.

El acercamiento de los poderes legislativos con las comunidades y los ciudadanos no se da todavía plenamente en las comisiones legislativas como debería ser. Las condiciones de infraestructura y la sistematicidad en las reuniones de las comisiones no han permitido un avance significativo de la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso parlamentario.

Conviene tener presente que la participación de la sociedad civil en las comisiones es limitada a intereses concretos, cuyos representantes privados acuden al parlamento cuando se discute una ley que les afecta y consideran conveniente ir a la propia sede parlamentaria a defender sus puntos de vista. Así, la presencia de los maestros en las leyes de pensiones resulta normal, como también lo es la asistencia de otros sectores en el caso de discusión de leyes que les conciernen. Es preferible esa presencia que otras instituciones como el *lobby* desmedido, que no han tenido un desarrollo sistemático en América Latina y que podrían prestarse para ejercer influencias indebidas. En ese sentido, conviene que directamente los grupos, de modo transparente, acudan a las instancias legislativas a exponer sus argumentos.

Por otra parte, los instrumentos extraparlamentarios acentúan la función de legitimidad democrática en el parlamento con información adecuada que estimule en los ciudadanos debates en foros o en la prensa. De ese modo, sin un ligamen estrecho con los grupos de interés, con o sin una posición política e ideológica, pueden expresar ideas que ayuden a orientar a los ciudadanos. Como complemento de lo anterior, la programación de foros permanentes de discusión sobre temas en discusión legislativa como los indicados en este ensayo, alertan a la opinión pública y enriquece el debate parlamentario con aportes diversos.

La relación entre el parlamento y la sociedad civil se confunde a menudo con la que las comunidades establecen con determinados diputados considerados como sus representantes. El problema estriba en determinar quién establece ese vínculo. El ligamen debe ser de los dos, del parlamento como institución y del diputado individualmente considerado. En general, cabe afirmar que las comunidades perciben lejano al parlamento y también a sus integrantes; esta percepción se agrava cuando la conducta del diputado es inapropiada o desatiende los problemas comunales, lo cual también repercute en descontento con la institución parlamentaria. El distanciamiento se agrava con los legisladores que actúan con criterio nacional. Los otros, más preocupados por los problemas comunales, tienen una mayor cercanía con sus comunidades. Estos últimos cumplen funciones de desarrollo comunal y se interesan más por su localidad que por su labor legislativa o contralora.

Los destinatarios de esa relación tampoco están bien definidos: existe duda si el vínculo se establece con toda la comunidad, con todos los ciudadanos o únicamente con grupos organizados. En el primer caso habría que determinar cómo se realiza y cuáles son las finalidades de ese ligamen que inevitablemente se ha de realizar por los medios de comunicación colectiva. Definido el destino de esa comunicación, se puede idear el camino adecuado. El acercamiento con la sociedad civil ofrece muchas posibilidades, pero no todas resultan fáciles; además, no puede ignorarse el papel de los partidos políticos como intermediarios de la sociedad y su participación en la selección de los candidatos a diputados.

Las relaciones del parlamento con la sociedad civil requieren sin lugar a dudas, como se ha evidenciado, la creación de canales de intermediación, con participación de los gobiernos locales en reuniones periódicas para determinar necesidades prioritarias. Esta relación, sin embargo, debe armonizarse para que los gobiernos locales tengan capacidad de solucionar los problemas comunales y al parlamento se le reserven los grandes proyectos. Así, el desplazamiento a las municipalidades de determinado tipo de problemas y sus soluciones no debe afectar la cercanía de las instituciones nacionales con la sociedad civil, responsables de los servicios públicos, ni del parlamento, encargo de problemas de relieve nacional, con las comunidades. El acercamiento entre el parlamentario y la sociedad civil mejora cuando existe un sistema más eficiente de comunicación y, además, se desarrollan instrumentos para exigir cuentas al diputado, en virtud de los cuales informa sobre su posición en determinado proyecto y también acerca de cómo ejerció el control político.

Por la importancia que poseen los actos de los poderes legislativos, así como los actores con los que tiene que trabajar (como organismos internacionales, otras instancias del gobierno, los medios masivos de comunicación y los ciudadanos mismos), el congreso debe fortalecer sus programas de proyección institucional y comunicación política. Debe desarrollar una estrategia clara y continua, así

como tácticas de comunicación que le permitan establecer las medidas distributivas que generarán las leyes a corto y mediano plazo.

También debería trabajarse en la coherencia de los mensajes. Es decir, que todos los mensajes que se emitan respondan a un eje común, donde no exista contradicción. Los poderes legislativos podrían establecer bloques de leyes relacionadas, cuyos propósitos se puedan comunicar de forma combinada, algo que se hace de vez en cuando pero que debería de planearse a lo largo de un período, sino de dos años, por lo menos de cuatro. Como parte de la comunicación política y del mismo funcionamiento de los congresos, es necesario que los legisladores tomen conciencia que deben apegarse a una forma profesional de legislar, acorde con la responsabilidad que tienen en el ejercicio de sus funciones.

La credibilidad es un aspecto que se ha perdido y es difícil de rescatar. Como institución, este órgano ha sufrido una erosión a lo largo de las décadas, y la recuperación de su imagen será algo muy difícil. La situación ha causado elevados índices de desconfianza.

Lo primero que los poderes legislativos deben plantearse es cuál es su significación en el siglo XXI y hacia dónde va. Lo anterior es fundamental para establecer una imagen que cale en los individuos. Una imagen que muestre prestigio y compromiso hacia el país. Actualmente esto es imposible pues se maneja una multitud de mensajes mal planteados y peor difundidos. De momento, existen una serie de factores puntuales que aunque parezcan pequeños inciden en la imagen, y se pueden solucionar con medidas puntuales. Por ejemplo, la continua presencia de medios televisivos hace necesario que los diputados sigan ciertas normas de etiqueta que pueden ser bastante redituables en término de imagen.

Finalmente, las leyes que tramitan los poderes legislativos no deben guiarse sólo por aspectos de *marketing* político. Éste es importante como una rama que permite una mejor consolidación del congreso como poder de la República, pero sin ir en detrimento de la necesidad esencial de aprobar leyes en forma adecuada. En este caso, lo que el *marketing* político permite es informar a los ciudadanos, en un lenguaje adecuado, de las leyes, ayudando a crear consensos, que se dan en un diálogo permanente con la población en forma recíproca.

Notas

¹ En el ensayo se utilizan indistintamente las expresiones “Poder Legislativo”, “Parlamento”, “Congreso” y “Asamblea Legislativa” para hacer referencia al poder del Estado que constitucionalmente es responsable de las funciones de representar, legislar y ejercer control sobre la actividad del Poder Ejecutivo.

² En este trabajo la expresión “proceso parlamentario” incluye tanto el proceso de elaboración de la ley, como los otros procedimientos especiales que llevan a cabo los poderes legislativos para cumplir con las funciones básicas de representación, legislación y control parlamentario.

³ Es importante adelantar que, refiriéndose a la democracia participativa, Sartori sarcásticamente indica que “o el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (¿en todas partes?), o nos quedamos con un animal que no logro identificar. Mucho ruido, es cierto; también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo. Si nace, será mejor identificarlo como una subespecie de democracia directa o de democracia refrendaria” (Sartori, 2000: 78).

⁴ Entendido como institución, el parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego formales e informales, que determinan las funciones que debe desempeñar (representación, control, legislación); los procesos y formas de elección de sus miembros; las pautas básicas de su funcionamiento; y los modos formales e informales de relación con los demás órganos del Estado y con la sociedad en general. Entendido así, el parlamento institución no es igual al derecho constitucional,

electoral o parlamentario, porque el concepto de “institución” no se limita a lo formal; incluye también los aspectos informales.

⁵ Impulsados, en buena medida, por el proceso de reforma del Estado y como una respuesta a la necesidad evidente de lograr la actualización, eficiencia y eficacia que reclama la sociedad civil a los poderes legislativos, en las décadas del setenta al noventa estas instituciones consolidaron importantes procesos de modernización. Al analizar cada caso y hacer una comparación general, es posible concluir que en este período, el énfasis se centró en el mejoramiento de los sistemas de apoyo técnico y administrativo (mejoramiento de los sistemas de asesoría, bibliotecas, archivos y centros de documentación); el fortalecimiento de las estructuras organizativas (sistemas de comisiones y órganos parlamentarios); en algunos casos, y tímidamente, la actualización de la normativa parlamentaria (reformas constitucionales y reglamentarias); la modernización de los sistemas de información (tecnologías informáticas aplicadas a la gestión parlamentaria); y el mejoramiento de la infraestructura. A este período le llamamos “La Modernización Legislativa de la Primera Generación”. Sin embargo, transcurridos esos primeros años de esfuerzo modernizador en los congresos de la región, es fácil constatar que los poderes legislativos, a pesar de tener mejores condiciones y mayores y más avanzados instrumentos de trabajo, siguen teniendo serios problemas de legitimidad, representatividad, reconocimiento ciudadano y capacidad de respuesta a las cada vez más crecientes y exigentes demandas de la sociedad civil.

⁶ Esta definición de sociedad civil es obra de la doctora Leticia Salomón, socióloga hondureña, integrante y fundadora del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y la ha presentado reiteradamente en los cursos que organiza la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la formación de líderes jóvenes.

⁷ La emisora estatal.

⁸ El ciudadano que se dispone a leer un periódico no se encuentra frente a los hechos, sino que se topa con la mediatización de los hechos: un acontecimiento se transforma inmediatamente en su relato y casi no hay distancia entre un hecho y un hecho más mediático. Por lo tanto, es importante conocer cuál versión de la realidad está siendo difundida.

⁹ Es la misma prensa la que determina ese poder como carismático, como legal o como tradicional. La prensa eleva líderes o destruye ideas. La prensa da matices al poder y lo encasilla dentro de una variedad de denominaciones para darlo a las masas ya digerido. De los medios de comunicación salen “los demonios y los ángeles” de la política: las acciones patrióticas y las traidoras, los buenos negocios y los fraudes, el futuro brillante o el subdesarrollo del país.

¹⁰ La Oficina de Iniciativa Popular se creó el 13 de abril de 1999 con el objetivo de ofrecer mayores espacios de participación en la Asamblea Legislativa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Primer Poder de la República. Esta Oficina busca facilitar y promover una comunicación más fluida entre los representados y sus representantes en la Asamblea Legislativa, para lo cual está en capacidad de brindar información inmediata acerca del estado de situación de los proyectos de ley en trámite, de las órdenes del día, de la legislación aprobada, de la integración de comisiones permanentes y especiales así como de la programación de sesiones, de las actas tanto de Plenario como de Comisión, y en general de toda aquella información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa. Esta información puede ser suministrada a los interesados telefónicamente, a través de la línea 800-674-6466, por correo electrónico, o en forma personal, caso este último en el que se le solicita al usuario traer un disquete para grabarle lo requerido. En este sentido, busca crear un canal institucionalizado y único para brindar la información sobre la actividad diaria de la Asamblea Legislativa, tanto para uso de las instituciones públicas como de los particulares. Adicionalmente, esta Oficina recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier habitante (incluyendo menores de edad); iniciativas que una vez resumidas, rescatando su

parte esencial, son puestas en conocimiento de los diputados y de sus asesores mensualmente mediante su correspondiente buzón electrónico, con el propósito de que aquellos que resulten de su particular interés sean acogidos para su trámite y puestos en la corriente legislativa. Acogida para su trámite una iniciativa popular, se informa inmediatamente al interesado, así como de su posterior trámite.

¹¹ Este es un proyecto que impulsó la Junta Directiva de la Legislatura 2003-2006 con la coordinación y supervisión de la Comisión de Modernización, el cual se desarrolló en el marco del cumplimiento del Plan Maestro de Modernización de la Asamblea Legislativa, con la asistencia técnica y financiera del Programa de Fortalecimiento y Modernización Legislativa, resultante del Convenio de Préstamo con el BID (Nº 1203 OC-ES) y del Programa de Participación de la Población ejecutado por la Universidad de Texas en Austin, y USAID.

¹² En ese mismo Departamento se redactan los autos iniciales de presentación de los asuntos y se forma el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la comisión respectiva. También se forma un expediente adicional que se hace llegar al Departamento de Servicios Técnicos para el trámite en esa Oficina (Reglamento, artículos 115, 117 y 118).

¹³ Un informe publicado en el periódico La Nación, del 23 de octubre de 1999 (p. 25 A), indica que el número de usuarios de internet en Costa Rica, afiliados a la Empresa Nacional RACSA, que goza del monopolio en el servicio, es de 36.000, y que para el año 2000 será de cerca de 79.000. Esto hace pensar que el desarrollo de una página web en la Asamblea Legislativa, más amigable y participativa, que invite a los ciudadanos a participar eficientemente en el proceso parlamentario y a apoyar la toma de decisiones, es de especial trascendencia para contribuir con la transparencia del proceso y para dar garantías de control a los ciudadanos.

¹⁴ Incluso, el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) publicó veinticinco obras de utilidad para los legisladores y que ilustran a la sociedad en general sobre las formas más convenientes para participar en el proceso parlamentario. Entre ellas: Manual de Procedimientos Legislativos, Directorio y Guía Práctica de la Asamblea Legislativa, Protocolo de Procedimientos Legislativos, El Lenguaje de la Ley, El Control Parlamentario, Las Comisiones Legislativas Plenas, El Proceso de Formación de la Ley en Costa Rica, Manual de Oficina para las Secretarías de los Diputados, La Asamblea Legislativa de Costa Rica y sus Diputados, El Estilo de la Ley, Guía Práctica para el Control Parlamentario, y Bienvenidas y Bienvenidos a la Asamblea Legislativa (publicación dirigida a niños de edad escolar).

¹⁵ En la Asamblea Legislativa de Costa Rica existen siete comisiones permanentes (Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Hacendarios, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos y Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales). Cada una de estas comisiones tiene su propia sala de sesiones y un equipo secretarial de apoyo. Usualmente son atendidas por dos secretarías y una técnica legislativa que tienen equipo de cómputo e impresoras para desarrollar su trabajo. Desde estas oficinas se alimenta la red legislativa.

¹⁶ Es importante aclarar que en Costa Rica esta información se hace pública por medio de los mecanismos institucionales existentes y de obligatoria utilización, en el caso del Diario Oficial La Gaceta, de circulación nacional. Igualmente, los ciudadanos pueden acercarse a las oficinas de las comisiones o a la Secretaría del Directorio para solicitar los documentos de reciente discusión y aprobación, y gracias al principio de publicidad, le es entregada sin más trámite. Además, se puso a disposición de los visitantes de la página web de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.go.co.cr) los proyectos presentados por los legisladores, las actas de comisión y plenario, los dictámenes de comisión y las leyes aprobadas en la presente legislatura que permite a los ciudadanos que viven lejos de la Asamblea y que disponen de esta tecnología obtener la información. No existen, eso sí, oficinas congresionales o legislativas en otras provincias o cantones que faciliten esta información de manera más sencilla y directa a la ciudadanía, como sí existen en Estados Unidos, caso de las Oficinas Congresionales, o las que actualmente se desarrollan en el Congreso de la República de Guatemala, con

la colaboración de la Universidad de Texas, y en la Asamblea Legislativa de El Salvador, gracias al proyecto Universidad de Texas/USAID.

¹⁷ Oficina de Atención Ciudadana u Oficina de Iniciativa Popular, como se conoce en otros congresos.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel y Guzmán León, Juany (1998), “Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 6 N° 1, San José, abril.
- BID e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (2003), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID. Sección de Información Pública y Publicaciones.
- Borea, Alberto (1994), *La difícil democracia de América Latina: desafíos y respuestas*, San José, Fundación Konrad Adenauer.
- Cardenal, Ana Sofía (1998), Los expertos del Banco Mundial se pronuncian sobre el desarrollo institucional, Washington, Banco Mundial, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/texto/bibl0021.htm>.
- Chile. Cámara de Diputados (1997), “Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana”, documento presentado en el Seminario Iberoamericano sobre Modernización Parlamentaria, Cámara de Diputados, Valparaíso, septiembre.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (1992), *Manual de técnicas de asesoramiento y elaboración de informes y dictámenes para legisladores y órganos legislativos*, San José, Asamblea Legislativa.
- _____ (1996), “Asamblea Legislativa y prensa: ¿una relación conflictiva?”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 4 N° 1, San José, abril.
- _____ (1998), *Reglamento de la Asamblea Legislativa, del 09-03-94*, San José, Asamblea Legislativa.
- _____ (2000), *El poder legislativo*, San José, Asamblea Legislativa.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- _____ (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Editorial Taurus.
- Dove, Suzanne (2001), “Las decisiones políticas: instituciones vs. organizaciones”, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad (Colección de Papers, N° 7).
- El Salvador. Asamblea Legislativa (1996), *Constitución de la República de El Salvador 1983 y sus reformas 1992*, San Salvador, Asamblea Legislativa.
- _____ (1997), *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y sus reformas*, San Salvador, Asamblea Legislativa.
- García Laguardia, Jorge Mario (1996), *Política y Constitución en Guatemala: la Constitución de 1985*, Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos. 4. ed.
- Garnier Rímolo, Leonardo (1995), “La reforma del Estado: una tarea difícil y necesaria” en *Revista Parlamentaria*, Vol. 3 N° 2, San José, agosto.
- Guatemala. Congreso de la República (1999), *Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, Guatemala, Congreso de la República.
- Held, David (2001), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.
- Honduras. Congreso Nacional (1986), *Reglamento Interior: Decreto N° 24*. Tegucigalpa, Congreso Nacional.
- _____ (2000), *Programa de modernización del Congreso Nacional de la República de Honduras: proyecto de contrato de préstamo*, Tegucigalpa, Congreso Nacional.
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (1998), *Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero. Informe sobre la misión*, Guatemala, IDEA.

- Lasagna, Marcelo (1999), *La reforma política para el desarrollo institucional en América Latina*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/taller/docu/docum6.htm>.
- Leiva, Luciano (1994), *La Crisis de la representación política y el poder legislativo*, Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, Centro de Estudios y Cooperación Legislativa, Federación Nacional de Legislaturas Provinciales.
- _____ (1997), *El fortalecimiento del poder legislativo*, Santa Fe, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; Centro de Estudios y Cooperación Legislativa.
- Londoño, Juan Fernando (1999), *La reforma del congreso*, Santafé de Bogotá, s.e.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano de México.
- Martínez Ocamica, Gutenberg (1998), *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras: análisis y propuestas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Mateo Balmelli, Carlos (1995), *El desarrollo institucional*, Asunción, Editorial El Lector.
- _____ (1998), “Gobernabilidad democrática”, Asunción, Fundación Konrad Adenauer (Serie Fundamentos, N° 5).
- Mena Keymer, Carlos Eduardo (1999), “Prediseño de partidos políticos en América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 45).
- Méndez, Roberto (1986), *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente.
- Mijangos, Luis y Barrera, Iván (1991), *Manual de procedimientos legislativos*, Guatemala, Congreso de la República, mimeo.
- Molina, José Enrique (2000), “Los sistemas electorales de América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 46).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso (1994), *Las comisiones legislativas plenas*, San José, Asamblea Legislativa; Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Centro para la Democracia.
- _____ (1997), “La Asamblea Legislativa en el sistema constitucional costarricense”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Programa para el Desarrollo Legislativo).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso y Haba, Enrique Pedro (1996), “Elementos de la técnica legislativa”, San José, Asamblea Legislativa; Centro para la Democracia (Serie Programa para el Desarrollo Legislativo).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso y Urcuyo F., Constantino (1997), “Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 42).
- OEA e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000), *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*, San José, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; IIDH.
- Oelckers Camus, Osvaldo (s.f.), *La modernización del poder legislativo*, Santiago, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa; Universidad Católica de Valparaíso.
- Perina, Rubén (2000), “La OEA en la promoción de la democracia y el fortalecimiento del poder legislativo”, documento presentado en el II Curso Regional “El Parlamento en la Democracia y la Integración”, Santa Catarina de Palopó, Guatemala, diciembre.
- Planas, Pedro (1997), *Derecho parlamentario*, Lima, Ediciones Forenses.

- _____ (1998), *Comunicación política y equidad electoral*, Lima, Universidad de Lima; Fondo de Desarrollo Editorial.
- Ramírez Altamirano, Marina (1994), *Manual de procedimientos legislativos*, San José, Asamblea Legislativa.
- Rincón Castro, Marcela (2000), *La modernización política del Congreso de la República: ¿un proyecto posible de alcanzar? Un análisis a la luz de la crisis de representación en Colombia*; tesis de grado, Santafé de Bogotá, Universidad de Los Andes, mimeo.
- Rodríguez Chang, Ronny (ed.) (1999), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sartori, Giovanni (2000), *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen.
- Smok U., Carlos I. (1997), “Modernizar al parlamento: un desafío vigente”, en *Informe final del proyecto de modernización del Congreso Nacional de Chile*, Santiago, Congreso Nacional.