

PRESUPUESTOS PARA UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL

JOHANN ALLESCH PEÑAILLO
Universidad de Talca

RESUMEN

El Proceso de Modernización del Estado, tiene por finalidad mejorar la gestión de las entidades que conforman la estructura pública. El Poder Legislativo, como entidad estatal y representativa de los ciudadanos, requiere también someterse a dicho proceso, mejorando su gestión en el desarrollo de las funciones encomendadas constitucionalmente.

En este contexto, es de suma relevancia analizar los presupuestos esenciales de un proceso modernizador del Poder Legislativo, tanto desde la perspectiva orgánica como funcional. Para ello, se ha elaborado el presente documento con el fin de proyectar una visión global de un Parlamento Moderno y exponer aspectos fundamentales acerca de él.

Sin duda que, con la concreción del fortalecimiento institucional del Parlamento, se logrará una mayor estabilidad del sistema democrático, mejorando la calidad técnica de las leyes, y un mejor desarrollo de las funciones de fiscalización y representación.

PALABRAS CLAVES: Poder Legislativo, Modernización del Estado, Fortalecimiento, Evaluación Legislativa, Eficiencia, Participación Ciudadana, Control, Representatividad, Asesoría Técnica.

ABSTRACT

The State's modernization process aims at improving the management of entities that shape the public structure. The legislative power, as both a state entity and a representative of the citizens, needs to go through the same process, improving the management of functions constitutionally entrusted to it. In this context, it is of utmost importance to analyze the basic prerequisites for the modernizing process of the legislative power from both an organic and a functional perspective. For this reason, this article attempts to project a global view of a modern Congress as well as to set out some of its fundamental aspects. Undoubtedly, with the realization of the Congress' institutional strengthening, a greater stability of a democratic system will be achieved, thus improving the technical quality of the laws and a better development of the control and representation functions.

KEY WORDS: Legislative power, modernization of the State, strengthening, legislative assessment, efficiency, citizen participation, control, representativity, technical consultancy.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye un análisis acerca de los distintos elementos que conforman un proceso de modernización parlamentaria, y que se enmarca dentro de un proceso de modernización del Estado. Esta es una reflexión acerca del Congreso Nacional y sus funciones, y de cómo debería abordarse su modernización y fortalecimiento como institución o poder dentro de un Estado.

El objeto de este trabajo tiene por finalidad proyectar una visión global de un congreso moderno y exponer aspectos fundamentales acerca de él, que ciertamente pueden ser objeto de un estudio más profundizado y de un mucho mayor desarrollo.

II. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

El congreso es, sin duda, una institución clave del sistema político en una democracia participativa, se constituye en una organización representativa de los ciudadanos, y es un colaborador del poder ejecutivo en la tarea de conducción del Estado, participando, desde su perspectiva, de los procesos sociales, políticos y económicos que acaecen en el país e involucrándose en ellos a través de sus decisiones, principalmente legislativas¹.

Esta institución es necesaria dentro de un Estado de derecho. En una sociedad compleja, existe la necesidad de una institución capacitada para administrar los conflictos sociales, característica que diferencia al congreso de otras instituciones políticas. Es así que, tradicionalmente la función legislativa y la gestión de los intereses públicos han sido confiados a un órgano estatal que suele ser denominado congreso, el que desde la Revolución Francesa ha sido considerado como el órgano más idóneo para desarrollar tan importantes funciones dentro del Estado².

En consecuencia, el congreso es una institución clave en el proceso político. Su representación popular, las fuerzas diversas que lo conforman, sus

¹ Sobre este tema ver: COLLIARDE, Jean Claude, *Les Regimes Parlementaires Contemporains* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1978); DAVIDSON, Roger H., *The Role of the Congressman* (Pegasus, A division of the Books-Merrill Co. Inc., 2ª ed. 1969 by Western Publishing Company Inc.); DOOD, Lawrence C. - SCHOTT, Richard L., *Congress and the Administrative State*, en *Viewpoints on American Politics* (John Wiley and Sons Inc., New York, 1979); ZORRO SANCHEZ, Carlos, *El congreso. Sus orígenes y posterior evolución* (Pontificia Universidad Javierana, Facultad de Derecho, Bogotá, 1965).

² OELCKERS CAMUS, Osvaldo, *La Asesoría Legislativa en Chile*, en *diagnóstico histórico-jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990* (Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993), pp. 224 y 225.

procedimientos deliberantes, la participación de las minorías que hacen oír su voz, el debate permanente y fecundo, la elaboración de la ley, mediante un proceso abierto y público, con participación de grupos de interés, permiten a esta institución básica, tener un papel protagónico y decisivo en la actividad política.

Un congreso con procedimientos transparentes, que confiera garantías a las minorías y que respete la voz de la mayoría; un congreso activo representa un factor de equilibrio de poderes, con los contrapesos esenciales de la democracia³.

Por todo lo anterior, el fortalecimiento institucional y la modernización del congreso son necesarios y relevantes. Pero no se trata sólo de un cambio en sus funciones, sino que también en su gestión; ni tampoco importa una independencia absoluta frente a los otros poderes del Estado, con los cuales debe estar en permanente coordinación y colaboración.

Sobre este último punto, es preciso señalar que una gestión moderna y eficaz del Estado, en un marco de estabilidad política, precisa que sus diferentes poderes, manteniendo su independencia y el respeto de sus atribuciones, desarrollen una relación armoniosa y cooperativa. En este ámbito, se debe producir una relación directa entre el congreso como institución y el resto de la institucionalidad estatal. Sobre este punto, se ha señalado que lo que se da en llamar la Reforma del Estado, es una reestructuración global de los sistemas institucionales, cuyo impacto sobre el poder legislativo es relevante, pero que antes de ser acometido debiera ser dimensionado y analizado en sus posibles repercusiones para la democracia, analizando las que se producen entre este poder del Estado y el resto de la institucionalidad vigente⁴.

Ahora bien, es preciso señalar que el congreso como una estructura de composición y destino político, requiere para su fortalecimiento y desarrollo de una administración moderna en su gestión. La capacidad de legislar, de ejercer funciones de fiscalización y control y de realizar una función de representación que contribuya a la estabilidad y desarrollo del congreso, deben estar fundadas en principios de eficiencia y eficacia, para lograr una gestión óptima en sus diversas labores.

Desde ya, debemos señalar, que la reforma del congreso no es sólo un problema de carácter jurídico. Si efectivamente se desea un congreso que otorgue seguridad jurídica y promueva la eficiencia y la eficacia, es funda-

³ Sobre estos y otros principios, ver KEESEY, Ray, *Modern Parliamentary Procedure* (Houghton Mifflin Company, USA, 1974).

⁴ VIAL SAAVEDRA, Alejandro, *Poder legislativo y reforma del Estado en el Cono Sur*, en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 87, Año 30 (Mayo-Agosto 1993), p. 79.

mental tener en cuenta que el proceso de modernización es de carácter multidimensional, en el que se incluyen también aspectos políticos, institucionales y organizativos⁵.

Como ya se ha señalado, el mejoramiento del congreso en cuanto a su labor legislativa, al ejercicio de su facultad de fiscalización y control, y a su función de representación es fundamental para el logro de una estabilidad política dentro del Estado. Con lo anterior, se logra el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Sin perjuicio de lo anterior, actualmente, el grado de eficacia atribuido al poder legislativo, poder legislador, fiscalizador y representante, concentra el mayor nivel de rechazo y crítica por parte de la sociedad; se considera como un poder del Estado poco eficiente. Consecuentemente a ello, un congreso débil crea un problema que le trasciende a éste y que puede afectar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político mismo⁶.

Es por lo anterior, que se requiere dotar a los congresos de instrumentos, herramientas y fórmulas que le permitan avanzar en su desarrollo institucional. Pero por otra parte, este proceso de modernización parlamentaria no puede pretender una transformación del diseño político del respectivo congreso o asamblea, sino una readecuación de sus formas y sistemas de operatividad, con el fin de potenciar el ejercicio de sus tradicionales funciones. Se trata, entonces, de profesionalizar al máximo el trabajo parlamentario y dotar al congreso de una capacidad organizacional permanente, que le permita asimilar los cambios que ocurren en el entorno y responder de modo efectivo a las demandas que impone el sistema político al que pertenece.

Pero, indudablemente los cambios que se introduzcan en sus condiciones de operatividad pueden llegar a producir, de hecho, modificaciones en su funcionamiento político. Una reestructuración de los sistemas de toma de decisiones, o incluso de los procedimientos internos, puede producir mutaciones importantes en la distribución del poder político al interior de un congreso.

Además, y aun cuando un proceso de modernización del congreso no debería implicar una modificación sustancial o esencial en el ejercicio de sus funciones, sí podría traducirse en una reorientación de ellas, con el fin de lograr una mejor consecución de sus objetivos. Una mejoría en los tiempos

⁵ Sobre este tema ver: BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Derecho Parlamentario* (México, Fondo de Cultura Económica, 1993, reimp. 1994); ABERBACH, JOEL D., *Keeping a Watchful Eye The Politics of Congressional Oversight* (The Brookings Institution, Washington D. C., 1989); BRADSHAW, KENNETH - PRING, DAVID, *Parliament and Congress Quartet Books* (2ªed., London, 1982.); GARRORENA MORALES, ÁNGEL, *El congreso y sus transformaciones actuales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1990).

⁶ VIAL SAAVEDRA, ALEJANDRO, op. cit. en nota 4, p. 77.

requeridos por los trámites legislativos y sus procedimientos es considerada necesaria para mejorar la eficiencia y eficacia dentro del congreso.

Por todo ello, la modernización del congreso es sólo en parte un problema técnico, de análisis y diseño de sistemas idóneos de funcionamiento, pues indudablemente es también un problema político. Ello determina que la modernización del congreso revista una especial complejidad, pues a lo meramente técnico se unen con particular fuerza en este caso aspectos propiamente políticos y culturales, que muchas veces se encuentran solapadamente ocultos tras la apariencia de una mera externalidad.

De allí también la necesidad de que el rediseño del funcionamiento interno de un congreso esté orientado por una adecuada comprensión de la idiosincrasia política y cultural de los actores del sistema, pues de otro modo se corre el riesgo de pasar por alto fuerzas que serán decisivas en el posterior desenvolvimiento del trabajo parlamentario.

Finalmente, es importante considerar que en términos socio-políticos, el congreso sigue siendo un hito de referencia significativo para los sectores sociales que demandan sus necesidades frente al Estado⁷. Es en este poder del Estado, donde los distintos sectores de la sociedad manifiestan sus intereses y proyecciones, con el fin de ser satisfechos a través del trabajo parlamentario.

III. IMPORTANCIA DE LA MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL

La modernización de los congresos, como ya se señaló en la introducción de este trabajo, forma parte fundamental en el proceso de modernización del Estado. El objetivo de la modernización de esta institución parlamentaria, es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos, sus aspiraciones e intereses, fortaleciendo y dinamizando el sistema democrático.

Por otra parte, no existe una democracia sólida sin un congreso con un desarrollo institucional suficiente para garantizar la estabilidad política, la confianza en las instituciones y la seguridad jurídica que promuevan el desarrollo económico y social⁸.

Con razón se ha dicho que el congreso es el símbolo de la democracia, pues es en su representatividad en donde se logra el mayor reconocimiento

⁷ VIAL SAAVEDRA, Alejandro, *Los congresos de Argentina, Chile y Uruguay: la necesidad de su fortalecimiento institucional*, en *Estudios Sociales* N° 82 (4° Trimestre, año 1994), p. 118.

⁸ MUÑOZ Q. Hugo, *Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina* (Cuadernos de Capel, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1ª ed., 1996), p. 11.

a una sociedad plural, que desea y aspira a la estabilidad democrática y de donde se promueven los cambios necesarios que esa sociedad debe enfrentar en términos pacíficos, constructivos y producto de un debate político que pretende ciertos consensos fundamentales.

Basta, en verdad, un breve análisis del papel que juega el congreso en el sistema político de un Estado democrático para percatarse de que el progreso de éste depende en altísimo grado de la fortaleza o debilidad de aquél. Ni la estabilidad política, ni la estabilidad económica, que sólo aquella hace posible, ni la integración social y cultural, que es consecuencia de ambas, pueden lograrse sin un congreso capaz de cumplir un rol político de importancia.

La realidad de estos tiempos reclama con urgencia el logro de estos objetivos de modernización. Por eso, urge más que nunca dotar a los congresos de las capacidades necesarias para ello, pero no al costo de un dispendio inaccesible para la mayoría de los Estados, sino en el marco del aprovechamiento más adecuado de los recursos que puedan disponerse para ello.

Asimismo, para la adecuada protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de la institución parlamentaria resulta esencial, no sólo por la garantía de un equilibrio de poderes, sino también como una auténtica expresión de democracia, de gobernabilidad y de paz. El congreso, punto de encuentro de los sectores políticos, centro de confrontación civilizada de las fuerzas representadas en su seno, constituye la mejor expresión del pluralismo y es elemento esencial del Estado de derecho. Sin un congreso fortalecido, sin equilibrio de poderes, fácilmente se cae en un régimen autoritario⁹.

Por último, hay que mencionar que la modernización parlamentaria también opera, como un proceso integrador entre los Estados. La modernización de los congresos iberoamericanos hace sentido en el contexto de la modernización e integración de nuestros Estados, del que son parte integrante y vital. Y dicha modernización del Estado, comprendida como una modernización institucional, primero, y de gestión, después, hace sentido a su vez cuando asumimos la necesidad del permanente perfeccionamiento y profundización de nuestras democracias¹⁰.

IV. FACTORES QUE DETERMINAN LA IMPORTANCIA POLÍTICA DEL CONGRESO

Si la modernización del congreso ha de apuntar a potenciar el ejercicio que éste haga de sus funciones y su papel político en la vida de un país, deberá

⁹ MUÑOZ Q. Hugo, op. cit en nota 8, p. 9.

¹⁰ MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg, *Modernización y reforma parlamentaria*, en *Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria* (Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso, Septiembre de 1997), p. 2.

atender especialmente a los factores de los que depende su posición en el entramado institucional. Entre tales factores son especialmente importantes: la autonomía del congreso, pues ella define su identidad; su representatividad, su poder, la transparencia de su funcionamiento, su confiabilidad, su eficiencia, y sólo así puede aspirar al reconocimiento ciudadano.

Asimismo, es importante señalar, que el rol de congreso en la formación, implementación y evaluación de políticas públicas dentro de un Estado es fundamental. Las políticas públicas son cursos de acción desarrollados por el sector público en relación con un objetivo determinado. Estas políticas contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos, los agentes económicos y los grupos sociales¹¹.

Estas políticas deben corresponder a la ejecución de programas de gobierno claramente diseñados. En esta perspectiva, el rol del congreso frente a las políticas públicas es doble. Las leyes son instrumentos que permiten operacionalizar una determinada política pública y por otra parte por medio de la denominada facultad fiscalizadora del congreso, se logra evaluar dichas políticas emanadas del poder ejecutivo.

De acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, se puede concluir que el congreso como institución fundamental de un Estado, juega un rol político de importancia. Ahora bien, este rol no podría llevarse a cabo si dicho poder no constase con las funciones centrales que son de representación, de fiscalización al ejecutivo y de legislación¹².

Respecto de la relación existente entre las funciones del congreso y la modernización de él, es preciso señalar que fortalecer institucionalmente a los congresos significa crear las condiciones para que éstos puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, producción de legislación y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia, ni puede funcionar eficientemente el mercado ni podrá desarrollarse un verdadero Estado social de derecho¹³.

¹¹ Sobre políticas públicas, Ver MENY, Yves - THOENIG, Jean Claude, *Las políticas públicas* (Barcelona, Ariel, 1992); P. MAY, *Claves para diseñar opciones de políticas*, cap. 7; Martin REIN - Francine RABINOVITZ, *El proceso de implementación de las políticas públicas* (México, Editorial Porrúa, 1996).

¹² Sobre este tema ver BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Las funciones parlamentarias en regimenes presidenciales y parlamentarios*, en Humberto Quiroga Lavie et al., *Derecho parlamentario iberoamericano* (Instituto de Investigaciones legislativas, México, Porrúa, 1987).

¹³ PRATS, Joan, *Por unos congresos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social* (Encuentro sobre la Legitimidad de las Instituciones Democráticas en América Latina. Cartagena de las Indias, Colombia. 1995), p. 16.

Asimismo, es preciso señalar que hoy en día, los congresos modernos no se limitan al ejercicio de su tradicional función legislativa, sino que su compleja actividad se relaciona con el ejercicio de las funciones de representación, control político o de fiscalización¹⁴.

V. LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE REPRESENTATIVIDAD DEL CONGRESO¹⁵

El congreso, por esencia es un lugar de debate permanente entre la ciudadanía y el gobierno, entre la oposición y la mayoría parlamentaria. Constituye, desde esta perspectiva, una tribuna pública en donde se expresan las reivindicaciones y acuerdos de uno y otro sector. En la sociedad moderna, compleja y numerosa, la función esencial del congreso y de único modo de ser o existir, es la representación¹⁶.

La relación entre la opinión pública, expresada en la elección, y la composición del congreso que resulta de ella, configura al congreso como el órgano apropiado para debatir acerca de los grandes problemas de la sociedad. Como cuerpo representativo, el congreso cumple la misión trascendental de ser el órgano ordinario de intervención de los gobernados en las tareas del Estado¹⁷.

En este sentido, cabe señalar que la legislatura es la única instancia a nivel nacional, en que existe una representación, con derecho a voz y voto, de las distintas corrientes políticas.

Pues bien, un primer aspecto de gran importancia en el diseño y perfeccionamiento institucional del congreso es, el que dice relación con el sistema electoral que da origen a los mandatos parlamentarios. La representatividad del congreso supone la mayor reducción posible de las distorsiones a que pueda dar lugar el sistema electoral. Se requiere en este ámbito dotar al Estado de sistemas electorales que sean un fiel reflejo de la

¹⁴ URUCUYO FOURNIER, Constantino, *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas. El caso del congreso costarricense*, en *Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria* (Valparaíso, Chile, 1997), p. 3.

¹⁵ Sobre este tema, ver: Inter-parliamentary Union, *Parliament. A comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries* (published by Frederick A. Praeger, 1963, USA., printed in Great Britain).

¹⁶ TAPIA VALDÉS, Jorge, *Funciones y atribuciones del Congreso entre 1960-1990*, en Bertelsen Repetto, Raúl y otros (eds.), *Diagnóstico histórico-jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990* (Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, 1993, Ediciones Universitarias), p. 90.

¹⁷ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos. La L. R. A. de 1946* (Madrid, Editorial Cultura Hispánica, 1951), p. 33.

voluntad soberana, representada en la ciudadanía.

La relación del sistema electoral y de partidos con el congreso, es clave para el desempeño de la función de representación del congreso.

Por otra parte, se debe resaltar la importancia de los acuerdos o consensos que deberían ser alcanzados dentro del congreso, en temas fundamentales que afectan particularmente a la sociedad, permitiendo su gobernabilidad general. Estos acuerdos y consensos legislativos, ayudan a mantener la estabilidad política y el sistema democrático del país.

La representatividad se apoya también en una relación permanente entre los electores y los parlamentarios. Por ello, es preciso también promover mecanismos que faciliten la comunicación entre unos y otros. En este terreno, resulta conveniente que existan oficinas parlamentarias en las respectivas circunscripciones electorales; que el parlamentario cuente con el apoyo necesario para responder las cartas que se le envían y acusar recibo, cuando menos, de las peticiones que se le formulen; que pueda destinar parte de su tiempo a su distrito electoral, para mantener un contacto directo con sus electores; y acercar el proceso legislativo a las necesidades de la ciudadanía. El sentido de la modernización del congreso tiene que ver con la necesidad de dar profundidad y permanencia a su relación con los ciudadanos. Esa relación debe cimentarse en la honestidad, la reciprocidad y la confianza mutua¹⁸.

Sin embargo, conviene aclarar que la opción de comunicación personal entre electores y parlamentarios se ve desfavorecida por la natural escasez de tiempo de este último, el que además de legislador, es comúnmente dirigente partidista, miembro de algún directorio, consultor político y participe de otras actividades profesionales¹⁹.

Ahora bien, el congreso, por medio de esta función de representación, es el encargado de recibir las demandas provenientes de innumerables individuos y de priorizarlas para su satisfacción. Asimismo, ella se presenta como una función destinada a organizar el pluralismo en torno a ciertos supuestos, primero el derecho de cada grupo de individuos de mantener su identidad ideológica y social, y el segundo, la obligación de cada grupo de contribuir a la estabilidad y eficiencia del sistema político imperante.

Dicha función, requiere de una capacidad de evaluación y seguimiento de los impactos sociales y económicos de las leyes que se aprueban dentro de él y de las políticas en las que se haya intervenido, directa o indirectamente; y una relación fluida entre los parlamentarios con la ciudadanía que garanticen no sólo la transparencia de sus acciones, sino también el recono-

¹⁸ MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg, op. cit en nota 10, pp. 4 y 5.

¹⁹ OELCKERS CAMUS, Osvaldo, op. cit. en nota 2, p. 252.

cimiento de sus electores.

Asimismo la profundización de las relaciones del congreso con la sociedad civil, requiere de un programa permanente de educación cívica, que explique la naturaleza de la institución del congreso, proyectando la dimensión del trabajo parlamentario y valorando el concepto de democracia dentro del Estado.

Por último desde la perspectiva de los parlamentarios, la función de representación de los congresos demanda cada vez más de ellos una capacidad profesional para comprender un conjunto muy amplio y variado de problemas del Estado y del desarrollo, y decidir entre las diferentes alternativas de solución, sin dejar de representar y canalizar los intereses de los ciudadanos²⁰.

VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO²¹

Dentro de las funciones propias del Congreso Nacional destaca la función legislativa, que es aquella que tiene por finalidad concurrir a la formación de la ley mediante su aprobación o rechazo a las iniciativas que se formulen dentro del congreso²².

La podemos definir como aquella actividad estatal que, manifestada de acuerdo a la constitución, las leyes y reglamentos de las cámaras, tiene por objeto la producción y sanción de actos revestidos de naturaleza material de ley²³.

El producto parlamentario por excelencia es la ley, que en esencia es un mandato que prescribe a la totalidad de la ciudadanía diversas conductas en muy diversos campos²⁴. La ley se constituye en un instrumento que posee la sociedad para corregir y orientar los problemas y necesidades existentes dentro de ella.

²⁰ Documento Final, Proyecto, *Fortalecimiento de la Asesoría Técnica a los congresos de América Latina* (Unidad de Promoción para la Democracia, Corporación Tiempo 2000, Noviembre 1995), pp. IX y X. Para mayor información sobre las relaciones del congreso con su entorno, ver HIRSCH, Herbert - HANKCOCK, M. Donald, *Comparative Legislative Systems. A Reader in Theory and Research* (The Free Press, New York 1971).

²¹ Sobre este tema ver Inter -Parliamentary Union, *Parliaments, A comparative study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in forty-one countries* (Published by Frederick a Praeger, U.S.A, 1963. Printed in Great Britain).

²² Sobre el procedimiento legislativo, ver: Centro de Estudios Constitucionales, *La Ley y el Procedimiento Legislativo*, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 16 (Madrid. 1986); GARCÍA MARTÍNEZ M., *El procedimiento legislativo* (Madrid. 1987).

²³ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio, *La Asesoría a la Función Legislativa del Congreso. Presupuestos teóricos de la asesoría legislativa e investigación histórico-jurídica del asesoramiento al órgano legislativo en Chile* (Valparaíso, Chile, 1990), p. 20.

²⁴ URUCUYO FOURNIER, Constantino, op. cit en nota 14, p. 18.

Esta función, sin duda, es la que caracteriza en forma esencial a un congreso dentro de un Estado. Respecto de dicha función, es posible detenerse en distintos aspectos que en conjunto permiten un eficiente y eficaz desarrollo de dicha función parlamentaria.

1. *Acceso ciudadano*

El acercamiento del proceso de aprobación de las leyes y del contenido de éstas a las aspiraciones de los electores, es un elemento de gran importancia en el fortalecimiento del papel político del congreso. Dicho aspecto se encuentra muy vinculado a la función de representación que debe cumplir un congreso moderno.

Hoy en día, la ley no puede ser considerada simplemente como una declaración de asambleas representativas que, a su vez son depositarias de la soberanía popular, sino que ella debe constituirse como un verdadero instrumento que posee la sociedad para corregir y orientar los problemas y necesidades existentes en su seno²⁵.

La intervención ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, entre los que se cuenta la elaboración de leyes, es un fenómeno inherente a las sociedades democráticas modernas. La participación de particulares aseguraría la estabilidad, confianza y credibilidad en el sistema legislativo, por lo que se hace necesario establecer formas institucionales que canalicen las demandas sociales, más aún si ello contribuye a prevenir un posible divorcio entre la ley y la realidad social del país.

El proceso de elaboración de la ley es la actividad parlamentaria clásica, y debe de estar abierto al público y a la participación de diversos sectores afectados por la decisión legislativa que regirá dentro de la sociedad.

Ahora bien, tal acercamiento puede lograrse o incrementarse a través de distintos mecanismos o medidas, como las siguientes:

a) *Iniciativa popular*. Este mecanismo significa otorgar a la ciudadanía, la facultad para iniciar el proceso de formación de la ley, mediante la presentación al congreso de proyectos de ley sobre materias de su interés, cumpliendo ciertos requisitos formales.

Este mecanismo presenta como principal virtud, la posibilidad que la comunidad, receptora de la ley, transforme sus inquietudes en proposiciones legislativas concretas. En todo caso, la institución que comentamos debe contar con una adecuada regulación normativa, a fin de evitar ciertas situaciones, como una excesiva proposición de proyectos que no guarden relación con la política prefijada por el gobierno respectivo.

²⁵ OELCKERS CAMUS, Osvaldo, op. cit. en nota 2, p. 223.

b) Audiencias públicas. A través de este medio, la comunidad puede hacer presente, en las instancias legislativas correspondientes, sus observaciones a un determinado proyecto de ley, con la finalidad de enriquecer el debate parlamentario y consecuentemente se podría obtener una legislación de mejor calidad. Además de lo anterior, la ciudadanía estaría más llana a cumplir la ley, toda vez que ha participado en su generación²⁶.

c) Regulación de la actividad denominada de “lobby”. La actividad de “lobby” básicamente procura ejercer una influencia informal en las decisiones legislativas, actuando directamente sobre los parlamentarios, con el fin de lograr que una determinada legislación se oriente hacia los fines de un grupo específico de la sociedad.

La participación de estos grupos de interés es una realidad indiscutible en las sociedades contemporáneas. No obstante lo anterior, pocos países han regulado esta actividad. Lo anterior, es decir, la falta de regulación ocasiona que determinados grupos de interés, por su mayor poder, económico, político u otro, logren una mayor influencia en el proceso legislativo, en desmedro de los intereses de otros grupos. Por lo expuesto, la regulación de esta participación, se hace imprescindible, a fin de lograr una participación igualitaria en el proceso de generar la ley.

d) Publicidad del proceso legislativo. Esto significa el derecho de cada ciudadano de contar con información oportuna y veraz acerca de los trámites legislativos; la legislación en elaboración y el Estado particular de cada proyecto. Todo ello sin perjuicio de establecer ciertas normas que garanticen la reserva o secreto de determinadas funciones parlamentarias.

Si se considera el impacto que los medios de comunicación tienen en la sociedad, parece oportuno diseñar un marco normativo para el desarrollo de la publicidad de la tarea de los parlamentarios. Dentro de esas medidas están entre otras: Transmisión radial o televisiva de debates parlamentarios, reuniones con grupos de interés, creación de un departamento de relaciones públicas.

2. *Agilización del proceso político de toma de decisiones legislativas*

La tradicional lentitud del proceso de formación de las leyes que se presenta en los congresos, puede ser atacada hasta cierto punto recurriendo a los siguientes elementos de modernización:

a) Simplificación del procedimiento legislativo²⁷. Contribuye a la celeri-

²⁶ La audiencia pública es un trámite que debe ser considerado dentro de un proceso legislativo o parlamentario, ya que es en ella donde los representantes de la ciudadanía pueden tener conocimiento de las reales necesidades del ciudadano común que se verá afectado por una decisión legislativa.

²⁷ Sobre este tema ver OLESZEK, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process* (3ª ed., A division of Congressional Quarterly Inc., 1989, Printed in U.S.A.).

dad en la elaboración de la ley y a la flexibilidad del debate la sencillez del procedimiento legislativo. Es común en las constituciones latinoamericanas contemplar detallados y complicados trámites en el proceso de generación de la ley, lo que, a la larga puede traducirse en una fuente de problemas funcionales y operacionales. Asimismo, la adopción de una simplificación del procedimiento legislativo, puede implicar cambios normativos al interior de cada país, incluso a nivel constitucional.

b) Especialización en el estudio de la ley. La división del trabajo de elaboración de la ley según materias es un punto esencial en la producción legislativa y en la calidad de la leyes²⁸. Ella permite un mejor estudio de los proyectos, a la vez que simplifica el trabajo de la asamblea, facilitando la adopción de acuerdos. Es aconsejable, en consecuencia, que el estudio de las iniciativas legales se realice en comisiones especializadas. Asimismo, es recomendable que cada una de estas comisiones tenga, a su vez, un equipo de apoyo administrativo de buen nivel técnico que maneje de manera óptima los temas o materias a ser regulados dentro del congreso.

c) Orientación de los trámites legislativos hacia la obtención de consensos. En casi todos los sistemas presidencialistas se prevé la posibilidad de dictar una ley, aun cuando no exista acuerdo de las cámaras entre sí, o entre éstas y el Presidente. Esto se logra a través de los llamados sistemas de insistencia²⁹.

Sin embargo, un sistema legislativo orientado a los consensos debe propiciar, previamente, mecanismos de solución de conflictos mediante nuevas instancias de discusión. Entre estos mecanismos destacan las comisiones mixtas, que son comisiones especiales integradas por el mismo número de parlamentarios de ambas ramas del congreso, que se forman cuando surgen desacuerdos entre éstas. Su objetivo es superar las diferencias suscitadas entre las cámaras y proponer un nuevo proyecto a la consideración de ellas.

En relación con el punto anterior, muchas veces las "leyes son acuerdos negociados"³⁰. Varios de los textos legales que se aprueban dentro del congreso pasan a formar parte del ordenamiento jurídico en virtud de acuerdos, de consensos entre los parlamentarios.

d) Establecimiento de criterios de economía administrativa. Esto dice

²⁸ Ver: BRETAL VÁSQUEZ, José Manuel, *La calidad de las leyes*, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 16 (Madrid, 1986); PENDAS GARCÍA, Benigno, *El procedimiento legislativo y la calidad de las leyes*, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 28 (Madrid, 1990).

²⁹ Ejemplo de esta situación, es la contemplada en el artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile del año 1980.

³⁰ HEAPHEY, James - BALUITS, Alan, *Legislative Staffing. A Comparative Perspective* (Beverly Hills Sage Publications, 1975), p. 9.

relación con facilitar y agilizar la toma de decisiones administrativas, que digan relación con el proceso legislativo. En este sentido parece conveniente la existencia de una instancia con facultades suficientes para superar de un modo eficiente y rápido conflictos administrativos que puedan entorpecer el debate parlamentario.

Esta instancia podría estar integrada por un pequeño número de parlamentarios, representativos de las distintas corrientes políticas en el congreso, que vengan a dar solución a estos conflictos administrativos que se puedan producir dentro del proceso de formación de la ley.

e) Comisiones bicamerales. En las legislaturas bicamerales, es común la existencia de conflictos entre las respectivas cámaras, situación que puede prolongarse en el tiempo y retardar con ello el estudio de una determinada iniciativa legal.

Uno de los mecanismos que permitirían dar solución al "impasse" entre las distintas ramas, es la posibilidad de obligar a las respectivas salas a buscar un consenso en relación con el tema que originó el no acuerdo, en forma previa al juego de las mayorías. Debiendo para tal efecto reunirse en un ente, integrado por un número reducido y predeterminado de representantes de cada cámara. Con ello nuevamente se está demostrando que dentro de un proceso modernizador del congreso, es esencial contar con fórmulas que permitan llegar a consensos entre parlamentarios de diferentes corrientes políticas³¹.

f) Establecimiento de plazos en el proceso legislativo. Uno de los problemas más comunes de las legislaturas, es su tardanza en la tramitación en los proyectos de ley. Esta situación podría superarse en parte, otorgando a alguna autoridad la facultad de regular el debate parlamentario, a través del establecimiento de plazos máximos para el estudio y despacho de determinados proyectos de ley.

g) Otorgamiento al Presidente de la República de facultades como legislador de excepción. Determinadas situaciones, por su extrema urgencia, requieren un actuar inmediato de la autoridad, como es por ejemplo, el caso de una catástrofe natural.

³¹ Sobre este tema: OBANDO CAMINO, Iván, *El papel de las comisiones mixtas en el proceso legislativo: una hipótesis interpretativa*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 16 (1993); AHUMADA MUÑOZ, Ingrid, *Las Comisiones Parlamentarias en Chile y en otros países* (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Seminario de Derecho Público N° 24, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1967); LEES, John D. - SHAW, Malcolm, *Committees in Legislatures: A comparative Analysis* (Duke University Press, Durham, North Carolina, 1979); SMITH S. - DEERING, Christopher J., *Committees in Congress* (CQ. Press, a division of Congressional Quarterly Inc., U.S.A., 1984).

En ocasiones, para superar tales emergencias, se necesitaría de una legislación especial. Ahora considerando que la labor parlamentaria, por su propia naturaleza, emplea un tiempo relativamente prolongado para despachar la ley, algunas cartas fundamentales, entregan al Presidente de la República, en forma excepcional, facultades legislativas, como una manera de dar solución a la situación de emergencia producida³².

Pero por otra parte, estas facultades del Presidente de la República para dictar normas de rango legal, deberían ser cuidadosamente reguladas o revisadas, estableciendo mecanismos de control a posteriori, a fin de evitar abusos de las mismas, provocando el desprestigio y desnaturalización de este instituto. Igual revisión debería efectuarse en relación con la institución de la legislación delegada, institución que se encuentra consagrada en varios Estados y en virtud de la cual se otorgan facultades legislativas, previa delegación del congreso, al jefe de Estado.

3. *Preparación del estudio y del debate de los proyectos*

El perfeccionamiento del proceso legislativo hace también aconsejable la creación de una secretaría técnica. Este organismo debería formar parte de la estructura interna del congreso y estar compuesta por profesionales de alto nivel y reconocimiento. La labor de esta comisión o secretaría ha de ser eminentemente técnica, centrándose en un análisis de constitucionalidad y legalidad de cada iniciativa legislativa, analizando las posibles modificaciones en el sistema normativo que ocasionaría la aprobación de una determinada iniciativa legal. En condiciones óptimas, es aconsejable también que realice una evaluación de factibilidad práctica de cada proyecto de ley, es decir, si dicho proyecto es posible de ser ejecutado una vez aprobado por el congreso.

El estudio de cada proyecto en particular ha de efectuarse en forma previa a la respectiva discusión parlamentaria. En todo caso, los informes elaborados por esta secretaría no tendrían carácter vinculante para los parlamentarios.

³² Ver: FREI MONTALVA, Eduardo y otros, *La delegación de facultades legislativas*, en *Reforma Constitucional 1970* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970); Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile, *La atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados y las facultades de los señores diputados para solicitar información y formular opiniones* (Julio 1998); FISHER, Louis, *President and Congress Power and Policy* (New York, Free Press, 1972); LELOUP, Lavee T. - SHULL, Steven A., *Congress and the Presidency: The Policy Connection* (Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1993); POLSBY, Nelson W., *Congress and the Presidency* (Prentice Hall Inc., 1971); BYRNE, Paul, *Parliamentary Control of Delegated Legislation*, en *Parliamentary Affairs* 29 (Autum 1976) 4.

Sin perjuicio de lo anterior, actualmente la fase preparatoria o previa al ejercicio de iniciativa legislativa recibe escasa atención normativa pese a su máxima importancia. Es en esta etapa, radicada en las oficinas del ejecutivo o de parlamentarios, donde el concepto o idea general adquiere forma de norma legal³³.

Finalmente, la existencia de esta secretaría de alto nivel técnico, ayudaría a dinamizar la discusión parlamentaria, pues sus estudios constituirían un antecedente de importancia al momento de legislar o no sobre una determinada materia. Además, la secretaría técnica legislativa podría perfeccionar la legislación en estudio, tanto en sus aspectos formales como en lo relativo a la determinación de las derogaciones expresas o tácitas de normas anteriores.

4. *La evaluación de las leyes*

Conceptualmente, la evaluación consiste en un esfuerzo técnico y sistemático para obtener información fidedigna acerca del comportamiento presente, pasado o futuro de cierta y determinada actividad, conociendo los efectos derivados de tomar una determinada acción.

De esta forma, la técnica evaluativa puede ser aplicada en cualquier etapa del proceso legislativo, lo que permitiría mejorar la gestión del poder legislativo y permitir el logro de los objetivos establecidos. Esta técnica debe cumplir un papel relevante desde el primer estudio del problema social abordado por vía legislativa en la creación de la ley, hasta una función en el juzgamiento de los resultados, producto de la aplicación de una ley ya vigente. Es decir, la técnica evaluativa dentro del proceso legislativo puede ser a priori o a posteriori.

Someter al proyecto de ley y a la propia ley en su etapa de ejecución, a una evaluación, favorece a la técnica legislativa³⁴ que ha de emplearse, a la calidad y al adecuado ajuste a la finalidad pretendida por la ley, lográndose una aplicación más efectiva de ella. Se cumplen así los objetivos que se pretendieron al dictarla y con los efectos societarios consecuenciales. Asimismo, una evaluación de esa naturaleza supone controlar cómo y hasta qué

³³ VERGARA BLANCO, Alejandro, *Formación de la ley y técnica legislativa*, en *Diagnóstico histórico-jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990* (Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993), p. 133 y ss.

³⁴ Es técnica legislativa la aplicación del método jurídico en la elaboración de la ley, es una parte de la técnica jurídica que tiene por objeto facilitar la elaboración de las normas jurídicas, que se traduce en hacer bien las leyes, tanto en su redacción y clara comprensión del texto por el operador jurídico.

punto se atienden en ese texto las exigencias formales y de fondo que de ésta se espera. A una norma jurídica se le pueden exigir, entre otras las siguientes características para su evaluación: una economía normativa, una efectividad normativa, una eficiencia normativa, y una operatividad administrativa.

Es importante considerar que toda evaluación a priori de un proyecto de ley debe partir de la hipótesis de que la disposición hubiese entrado ya en vigor. Para esto se pueden usar métodos de evaluación tradicional a los proyectos de ley, tales como: el método de vigencia de las leyes; el método de la simulación; el método de pruebas prácticas antes de la vigencia de la ley y el método de representación planificada. Todos ellos pueden ser combinados entre sí, para lograr los objetivos de elevar la calidad y la productividad normativa en vista a los fines que con ella se pretenden.

Por otra parte, dentro del citado proceso existe también el control de la ley por medio del propio congreso, que produce la evaluación normativa legal posterior, y que se hace una vez que la norma legal ha entrado en vigencia. Esto puede constituir otro de los aspectos para incrementar la función institucional del Congreso Nacional y naturalmente, también para mejorar la producción legislativa. En el análisis de control a posteriori, se precisa conocer el exacto cumplimiento de la ley, en donde la metodología interdisciplinaria es de vital importancia para ayudar a lograr dicha información. Para realizar este tipo de evaluación, se debe contar con una serie de criterios, dentro de los cuales se incluyen: los de carácter jurídico normativo, y los de carácter económico empírico.

Es por tanto, de suma importancia considerar e implementar técnicas de evaluación en el proceso de formación de la ley. Desde los inicios de ésta hasta la entrada en vigencia y sus posibles modificaciones.

5. Recursos humanos y materiales requeridos en la función legislativa

Se requiere dotar al congreso de recursos humanos y materiales, con el fin de lograr una modernización de dicha Institución en el desarrollo de la labor legislativa.

a) Medios personales o recursos humanos. Se alude aquí al apoyo humano requerido para la tarea legislativa. El proceso de modernización del Congreso debe invertir en el capital humano legislativo, sin ese componente difícilmente puede lograrse el fortalecimiento institucional³⁵.

En esta materia, es preciso distinguir entre los requerimientos de cada parlamentario y los del congreso mismo.

Cada parlamentario debería contar con un equipo personal de apoyo, integrado por personas de su exclusiva confianza y que, por tanto, no for-

³⁵ MUÑOZ Q. Hugo, op. cit. en nota 8, p. 10.

marían parte de la estructura funcional del congreso.

Cabe señalar además por otra parte, que el proceso de formación de la ley en su aspecto técnico-jurídico, involucra a todos los funcionarios del Congreso Nacional, quienes en sus respectivas áreas de competencias hacen posible la labor legislativa. El estatuto de estos funcionarios debería contemplar la existencia de una carrera funcionaria, que garantice su imparcialidad y profesionalismo, como asimismo su ingreso por concursos objetivos³⁶.

En relación con este punto, es importante resaltar que el congreso está integrado por ciudadanos que hacen de la política una actividad profesional, generalmente motivados por un alto grado de conciencia pública y de servicio³⁷.

Ahora bien, la existencia de una carrera funcionaria se debería expresar con las siguientes características:

i) En cuanto a la forma de acceso, ésta debería realizarse a través de un mecanismo que considere criterios profesionales y de preparación técnica del postulante por sobre cualquier otra consideración. Excluyéndose de esta forma aspectos políticos, económicos u otros, que no sean la capacidad del postulante en el proceso de ingreso al congreso.

ii) Prohibición de militancia política de los funcionarios. Esta es una condición básica en el trabajo de asesoría parlamentaria realizada por los funcionarios, toda vez que ellos tienen el deber de prestar servicio a todos los parlamentarios por igual, sin distinción de la corriente política que ellos representen.

iii) Estabilidad en el cargo. Este rasgo significa dar seguridad a los funcionarios, en cuanto a que un buen desempeño trae consigo una permanencia al interior del Congreso Nacional. Además dicha estabilidad es indispensable si se considera que los funcionarios adquieren gran parte de su especialización en el desarrollo práctico de sus labores, y por lo mismo esta institución permite preservar el acervo de conocimiento y experiencia adquirido por los funcionarios, lo que produce en el tiempo un mejor desempeño de los mismos.

iv) La carrera funcionaria debe contemplar un sistema justo de ascenso y promoción de los funcionarios desde los últimos niveles hasta los superiores. En este sentido, la promoción de los funcionarios debería basarse en

³⁶ La carrera funcionaria significa la existencia de distintos cargos, que estructurados jerárquicamente, correspondan a grados crecientes de responsabilidad y especialización, a través de los cuales el funcionario va ascendiendo en el tiempo de acuerdo a su capacidad personal.

³⁷ TAPIA VALDÉS, Jorge. op. cit. en nota 16, p. 91.

criterios como los siguientes: el buen desempeño demostrado por el funcionario en el ejercicio de su labor, antigüedad en el cargo, perfeccionamiento del funcionario mediante cursos de capacitación, entre otros.

v) El sistema de remuneraciones debe ser acorde al cargo desempeñado, es decir, el monto de la remuneración debe ser proporcional al grado de funciones y responsabilidades atribuidas a cada funcionario. Por otra parte, debería tomarse en cuenta la media de remuneraciones del sector público del respectivo país.

vi) Capacitación de los funcionarios. Dado el alto grado de especialización requerido en la labor legislativa, y el constante avance tecnológico, es necesario establecer sistemas de capacitación periódicos. Un proceso de modernización del Congreso debe poner énfasis en la capacitación del recurso humano integrante de él.

Sin perjuicio de ello, actualmente, las acciones o funciones de capacitación son difíciles e inexistentes, lo que redundará a su vez en resultados finales poco eficientes dentro del congreso³⁸.

La capacitación, estimula a los funcionarios, ya que ellos ven en el perfeccionamiento una forma de realizar mejor sus labores y eventualmente ascender a funciones de más alto grado y responsabilidad.

En resumen se debe tender con la adopción de estas medidas, a racionalizar la gestión, organización y métodos dentro del Congreso, estableciendo un sistema de calificación de los cargos, y definiendo una estructura flexible y ágil; y el desarrollo de programas de capacitación para los integrantes de este poder del Estado.

b) Medios materiales. Al margen de recursos humanos, es indispensable contar con una adecuada infraestructura física que facilite la labor legislativa.

i) Infraestructura física suficiente. Se refiere a las necesidades físicas de funcionamiento de cada congreso, por ejemplo, sala de plenario, espacios adecuados para el funcionamiento de las comisiones, oficinas para los parlamentarios y sus asesores, etc.

La infraestructura del congreso debe satisfacer las necesidades de apoyo técnico y de servicios que precisa la función legislativa, y contener una distribución de espacios funcional y adecuada a los requerimientos de un congreso moderno.

ii) Biblioteca. La biblioteca es un ente de la mayor importancia desde el punto de vista de los antecedentes que deben ser analizados al momento de estudiar una iniciativa legal. En este sentido se puede afirmar que la labor

³⁸ *Proyecto Fortalecimiento de la Asesoría Técnica a los congresos de América Latina*, Documento final, op. cit. en nota 20, p. XX.

legislativa implica el manejo de una gran cantidad de información frecuentemente compleja. Tal vez una de las limitaciones en la labor legislativa sea la falta de sistematización y simplificación en el manejo de información relevante en cuanto a los proyectos en trámite y leyes aprobadas. En este sentido es necesario la existencia de una Biblioteca que asuma la labor de recopilación de información, su procesamiento y posterior puesta a disposición de los legisladores, asesores, autoridades y público en general.

Sobre este tema, es preciso mencionar que las deficiencias en el funcionamiento de los congresos principalmente en lo relativo a la carencia de sistemas de apoyo técnico a la labor legislativa, a la ausencia de una base objetiva de información necesaria para la labor de fiscalización y control, y a las deficiencias de gerencia y administración, han impedido el desarrollo de una cultura parlamentaria organizacional moderna³⁹.

iii) Infraestructura tecnológica. Existen actualmente innumerables avances científicos que facilitan la labor legislativa, y que por lo mismo deberían considerarse en un futuro plan de modernización de cualquier congreso.

Entre otros se pueden mencionar: sistemas computacionales que permitan procesar el enorme caudal de información a ser analizado por los parlamentarios, por ejemplo un sistema de comparación de las partidas presupuestarias, con las correspondientes de años anteriores; sistemas modernos de comunicación; reproducción de documentos, y otros.

iv) Equipamiento. También se debe procurar optimizar el aprovechamiento de la infraestructura existente, adecuándola a los cambios tecnológicos que se desean introducir y, por otro lado, adquirir equipos necesarios para un buen funcionamiento de las unidades de información.

6. *Labor de asesoría a la labor legislativa*

Podemos definir la asesoría legislativa como el conjunto de acciones de consejería llevada a cabo por órganos asesores y personas interesadas en una determinada medida legislativa, las que tienen por objeto realizar una labor de apoyo al trabajo de los legisladores para facilitar el diálogo y la obtención de acuerdos o consensos entre estos últimos⁴⁰.

Un sistema de asesoría debe contar con una estructura orgánica, cuya regulación contemple la definición de órganos asesores y medios de participación, las funciones de dichos órganos y todo lo que contribuya a lograr su eficiencia como órgano estable de asesoría dentro del congreso.

El poder legislativo es quien hace o elabora las leyes, para lo cual la aseso-

³⁹ *Proyecto Fortalecimiento de la Asesoría Técnica a los congresos de América Latina*, Documento final, op. cit. en nota 20, p. XI y XIV.

⁴⁰ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio, op. cit. en nota 22, p. 84.

ría parlamentaria se debe enfocar en esta perspectiva, es decir, se debe dotar al congreso y a los parlamentarios con las asesorías necesarias para esta alta función. El trabajo parlamentario requiere de un asesoramiento de carácter técnico con el cual se logra una buena toma de decisiones.

A modo de ejemplo, en el Congreso Federal de los Estados Unidos en el cual se inicia la mayor parte de los proyectos de leyes, trabajan más de 35 mil empleados.

La existencia de órganos asesores, obedece a la creciente complejidad que han revestido ciertas materias en razón de la especialización, fruto del desarrollo científico-tecnológico, y de la creación de nuevos institutos jurídicos que deberían ser regulados. Se requiere contar con la información y el conocimiento adecuado para realizar una labor eficiente y eficaz.

Por otra parte y paralelamente a este desarrollo científico-tecnológico, la Administración Pública ha ido incorporando progresivamente a sus cuadros de personal, profesionales altamente capacitados, para una mejor toma de decisiones. Hay una mayor operatividad técnica y política del poder ejecutivo, lo que le facilita y permite enviar al congreso proyectos de ley amplios que pueden abarcar los grandes temas de interés nacional. Sin perjuicio de ello, el exceso de argumentos técnicos por parte de los ejecutivos ante un congreso que carece de recursos y apoyo especializados para analizar y debatir temas de manera adecuada, es fuente de ingobernabilidad futura, en la medida que fomenta recelos y desconfianza conducentes inevitablemente al conflicto⁴¹.

Las consecuencias que se han producido en la función legislativa del Estado, como resultado del fortalecimiento del ejecutivo y por ende de una declinación del congreso en materia de asesoría, se puede traducir en la enorme preponderancia que tiene el ejecutivo como órgano o poder legislador frente al propio congreso, sobre todo en la iniciativa legislativa.

Sin perjuicio de ello, hoy en día, existen dos grupos de profesionales dedicados a los estudios de las leyes. Los técnicos de la Administración Pública y los técnicos del congreso. La situación antes descrita nos parece una situación óptima, en el caso de contar con los recursos económicos suficientes para solventar a dichos funcionarios en ambos poderes del Estado.

Ahora, debido al alto costo que significa la mantención de estos dos tipos de grupos asesores, ha surgido una nueva tendencia, la de asignar un nuevo papel al poder legislativo, cual es la de revisar las distintas iniciativas de ley elaboradas, en la mayoría de los casos por el poder ejecutivo, ya que éste cuenta con los cuadros técnicos y profesionales adecuados para desarrollar dicha labor.

⁴¹ *Proyecto Fortalecimiento de la Asesoría Técnica a los congresos de América Latina*, Documento final, op. cit. en nota 20, p. XII.

En este contexto, la asesoría al Congreso debería enfocarse a la revisión de proyectos, y no a su elaboración propiamente tal. Lo anterior significa que el Estado puede asumir el costo de una asesoría de esta clase.

En el congreso, a nivel de su funcionamiento, la problemática de los asesores, su cuantía y el nivel de su competencia constituyen aspectos de gran relevancia⁴². Se requiere contar con una asesoría integral dentro del congreso y de esa manera canalizar las demandas de la ciudadanía, determinar las implicancias jurídicas y de hecho que puede causar una medida legislativa que ha sido elaborada desde el ejecutivo.

De todo lo anterior, podemos concluir que la asesoría parlamentaria se constituye en el desarrollo de acciones de consejería realizada por órganos y asesores vinculados directa e indirectamente al procedimiento parlamentario, las que tienen por objeto proporcionar elementos de juicio al parlamentario para facilitar la obtención de acuerdos entre ellas y para una acertada resolución de los asuntos colocados dentro de su esfera de actuación⁴³. Por ser justamente acciones de consejería, éstas no son vinculantes para el parlamentario, en todo caso, por su carácter netamente técnico estas asesorías constituyen un elemento de la mayor importancia en la labor legislativa.

Los sistemas de asesoría técnica de los congresos deben preocuparse de los aspectos jurídico-administrativos, económico presupuestales dentro del proceso de formación de la ley.

Sobre este tema, se ha señalado que el congreso debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del ejecutivo. Estimamos absolutamente indispensable contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos para un debate equilibrado y verdaderamente representativo de las diversas opiniones presentes en el congreso⁴⁴.

Todo lo anterior pone de manifiesto la importancia que tiene para el congreso contar con medios asesores para el desempeño de sus funciones, de manera que, ante la proliferación de servicios administrativos que remiten en forma continua información al ejecutivo y ponen a su disposición cuadros de técnicos altamente capacitados, es menester que el congreso posea una organización burocrática propia y vías de comunicación con la comunidad orientados a proporcionar una labor de asesoría a los representantes del pueblo en la conducción de los asuntos del Estado, de manera que la

⁴² VIAL SAAVEDRA, Alejandro, op. cit. en nota 7, p. 119.

⁴³ OELCKERS CAMUS, Osvaldo, op. cit., en nota 2, pp. 228 y 229.

⁴⁴ *Carta de la Modernización Parlamentaria* suscrita en *Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria*. (Valparaíso, Chile, 1997), Punto 6°.

adopción de una determinada medida estatal confluyan criterios y opiniones eventualmente divergentes de los diferentes sectores sociales.

Ahora, en cuanto a los tipos de asesoría parlamentaria, ésta admite diferentes clasificaciones, a saber:

a) En cuanto a sus atribuciones:

i) Asesoría en materia de información parlamentaria: Es aquella que dice relación con los antecedentes jurídicos y el material documental necesario para el ejercicio de la función legislativa, más específicamente, con la preparación y estudios de los proyectos de ley. En este tipo de asesoría encontramos los servicios de información del congreso, ya sea para el ejercicio de la labor legislativa, e. g.: bibliografía, textos legales, antecedentes jurídicos de los proyectos de ley; como sobre la actividad rutinaria del congreso, por ejemplo, Estado de un proyecto de ley, diario de sesiones, actas de comisiones, etc.⁴⁵.

Un congreso debidamente informado es más capaz de participar constructivamente en la evaluación de las políticas públicas que el gobierno desea implementar por medio de instrumentos parlamentarios⁴⁶.

ii) Asesoría en materia de redacción legislativa. Dice relación con la correcta y fiel expresión de los propósitos del parlamentario en la preparación y redacción de los proyectos de ley, mediante el empleo de las reglas de técnica legislativa⁴⁷, el reconocimiento de las instituciones jurídicas y de las reglas de gramática, por quien tenga a su cargo la redacción de ellos, de manera que las ideas que animan un determinado proyecto no se vean obs-

⁴⁵ En relación con este tema ver: FERNÁNDEZ E., Fernando M., *Ciencias de la información y relaciones públicas* (3ª ed., Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1991); LOUGOVOY, C. Linon, *Relaciones públicas. función de gobierno, de las empresas y de la administración* (Editorial Hispano-Europea, 1978); MARSTON, John E., *Relaciones públicas modernas* (Mc Graw-Hill, 1988); MURIEL, María Luisa - ROTA Gilda, *Comunicación institucional. enfoque social de relaciones públicas* (Ediciones Ciespal, 1980).

⁴⁶ Con sistemas adecuados de la información parlamentaria, registro y seguimiento; y con un permanente proceso de capacitación de los funcionarios legislativos, el congreso favorece la gobernabilidad y la democracia, con respuestas oportunas a las demandas sociales.

⁴⁷ Sobre técnica legislativa, ver OELCKERS CAMUS, Osvaldo y otros, *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley* (Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso - Senado de la República de Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1998), 379 pp.; VERGARA BLANCO, Alejandro, *Formación de la ley y la técnica legislativa*, en BERTELSEN REPETTO y otros (eds.), *Diagnóstico Histórico-Jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990* (Valparaíso, 1993); VERGARA BLANCO, Alejandro, *La técnica legislativa*, en IBÁÑEZ OJEDA, Pedro y otros (eds.), *El proceso legislativo en Chile* (Valparaíso, 1992); SÁNCHEZ MELGAR, Julián, *Técnica legislativa e interpretación judicial*, en *La Técnica Legislativa a debate* (Barcelona, 1994).

taculizadas en su aplicación como consecuencia de una interpretación diversa a su inspiración.

iii) Asesoría en materia de fiscalización. Es aquella relacionada con el ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras, del control del congreso.

iv) Asesorías específicas. Aquellas que dicen relación con temas determinados, por ejemplo, economía, tributación, violencia doméstica, etc.

2. Según su periodicidad, la asesoría es:

i) Regular: Es aquella que se mantiene en el tiempo y que proporciona elemento sobre bases generalmente objetiva e imparcial, para la adopción de decisiones⁴⁸. Se realiza con el objeto exclusivo de proporcionar una asesoría mediante la sugerencia de elementos para la toma de decisiones por el parlamentario⁴⁹.

ii) Irregular: Es aquella que surge para un problema determinado y específico. O sea que procede de acciones que no tienen por objeto exclusivo la asesoría legislativa de manera permanente, sino que éste es consecuencia incidental de acciones que obedecen a un objeto específico. Ejemplo: la que genera un grupo de presión sobre un proyecto que interese a su área de actuar.

3. Según la forma como se efectúa, la asesoría es:

i) Formal: Es aquella que se encuentra previamente establecida en las normas internas del congreso, en consecuencia su disponibilidad es constante. El uso de esta asesoría puede ser obligatoria o facultativa⁵⁰.

ii) Informal: Es aquella que no se encuentra establecida en las normas internas del congreso, sino que aparece como parte de la realidad del proceso legislativo. Tal es el caso, por ejemplo, de la intervención ciudadana a través de audiencias públicas, o los "lobbies".

4. Según de donde provenga la asesoría, es:

i) Externa, si proviene de personas, expertos y órganos o instituciones que no forman parte del personal u órganos del Congreso. A saber, universidades, centros de estudios, el poder ejecutivo, el poder judicial, etc.

⁴⁸ Otra forma de asesoría que debería existir en un congreso, es aquella relacionada con la Oficina del Parlamentario. En este caso, más que una asesoría técnica, estamos hablando de una asesoría política que ayude y permita al congresista a desarrollar su rol de agente político.

⁴⁹ Este es el caso de la labor de los servicios de referencia y asesoría legislativa existentes en algunos congresos, como Estados Unidos y Brasil.

⁵⁰ Esta asesoría tiene lugar mediante la realización de acciones contempladas por el ordenamiento jurídico, ya sea en forma obligatoria o facultativa, durante la tramitación de un proyecto de ley, existiendo una constante disponibilidad de la misma para los parlamentarios. Este es el caso de la asesoría que pueden prestar funcionarios de la Administración Pública y destacados especialistas llamados a testimoniar ante las comisiones parlamentarias para ilustrar el parecer de sus miembros, conforme a los reglamentos parlamentarios.

ii) Interna, que es aquella asesoría realizada por expertos y órganos asesores pertenecientes al congreso. Ej.: biblioteca del congreso.

Se debe contar dentro del congreso con un órgano que responda a las exigencias de información que requieren los parlamentarios para el desarrollo de su labor. El poder legislativo, como poder del Estado, necesita contar con sistemas de información distintos a los de otros poderes, logrando de esa manera una mínima independencia para el ejercicio de sus funciones.

En este ámbito la estrategia de modernización del congreso debe consistir en introducir en forma masiva tecnologías de información, capacitando e incentivando su uso, construyendo una red de comunicaciones como espacio para los intercambios y desarrollar sistemas informáticos que den cuenta de los procesos legislativos.

Este tipo de asesoría a su vez, puede ser subdividida considerando al receptor, así puede ser central, de comisión y personal.

Finalmente, en relación con este tema de la asesoría del congreso, es preciso señalar que la adopción y el posterior establecimiento de un sistema de asesoría a la función legislativa del congreso, debe ser llevada a cabo considerando la dimensión funcional, técnica y jurídica, como asimismo, la proyección del sistema hacia la comunidad, para que la asesoría al congreso pueda realizar cumplidamente sus fines⁵¹.

VII. MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL CONGRESO⁵²

Una de las funciones principales de todo órgano parlamentario es la de fiscalizar los actos del poder ejecutivo. La fiscalización se perfila como una

⁵¹ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio, op. cit. en nota 22, p. 101.

⁵² Sobre fiscalización y control, ver ALCAYAGA BRAVO, Cecilia, *El Control Parlamentario de la Administración Pública en los Estados Unidos de Norteamérica* (Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2000); MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas* (Editorial Jurídica de Chile, Editorial Andrés Bello, 1998); RAMÍREZ, Manuel, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional (Barcelona, Labor, 1978.); SOLÍS FALLAS, Alex, *El control parlamentario* (Prodel, Programa para el Desarrollo Legislativo, 2ª ed., San José de Costa Rica, 1995); HARRIS, Joseph P., *Congressional Control of Administration* (Washington D.C., The Brookings Institution, 1964); PANES VIVEROS, Ivonne Marlene, *El control de la Administración Pública* (Memoria de prueba, Universidad de Concepción, 1995); RAMÍREZ, Manuel, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas. El proceso constitucional español*, Terceras jornadas internacionales de ciencia política y derecho constitucional (Barcelona, Labor, 1978); SOLÍS FALLAS, Alex, *El control parlamentario* (Prodel, Programa para el desarrollo legislativo, 2ª ed., San José de Costa Rica, 1995); CEA EGAÑA, José Luis, *Apuntes sobre fiscalización parlamentaria del gobierno*, en *Revista Chilena de Derecho* 20 (enero - abril. 199) 1.

función propia del congreso y que está constituida por un conjunto de actividades tendientes a supervisar y dirigir el ejercicio de la actividad de la administración con el fin de otorgar legitimidad democrática y de proteger los derechos de los individuos del posible abuso de sus funciones, y del cual se pueden producir o no consecuencias jurídicas y políticas sancionadoras.

El equilibrio de poderes no se logra tan sólo distribuyendo distintas funciones en diversos órganos, sino que es imprescindible, además, otorgar a éstos la facultad de controlar de algún modo el actuar de los otros entes detentadores del poder⁵³.

En la división clásica del poder estatal, la función de control o fiscalización adquiere un lugar especial, sobre todo en lo que a la relación ejecutivo-legislativo respecta, ya que, históricamente, la distinción entre ambos órganos se fundamentó no en el ejercicio de la función legislativa del segundo; sino justamente en la función de control político sobre la acción gubernativa y administrativa del ejecutivo⁵⁴.

El control parlamentario, que se encuentra sobre las actuaciones del gobierno o del ejecutivo, es un control público de carácter político y participativo del quehacer de la administración. En consecuencia, la función de control ha sido atribuida a los congresos desde comienzos del Estado moderno, función que, por lo demás, ha llegado a adquirir en la actualidad un carácter principal, por cuanto el congreso, como órgano representativo de la soberanía popular, tiene por misión fundamental actuar como garante político y constitucional de la obediencia del órgano ejecutivo de la voluntad popular⁵⁵.

Sobre este punto se ha señalado que para el congreso, junto con la capacidad legislativa que incluye la de reformar la constitución, la facultad de mayor visibilidad e importancia en el funcionamiento político es la de la fiscalización (regulada en la constitución), por medio de la cual tiene la atribución de enjuiciar y destituir al Presidente de la República, y a altos funcionarios del Estado⁵⁶.

Como se ha señalado, tradicionalmente, el principal controlador y evaluador de la actividad del ejecutivo ha sido el congreso. Sin embargo, el

⁵³ Asimismo, es importante resaltar que un sistema democrático no está perfecto si no existe una fiscalización jurídica y política sobre los actos del poder ejecutivo, tanto en lo que dice relación al cumplimiento de preceptos constitucionales y legales, como en lo relativo al pronunciamiento de la eficacia de la acción gubernativa.

⁵⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas* (Instituto de España, Espasa-Calpe, Madrid, 1991), p. 21.

⁵⁵ MONTERO GIBERT, J. R. - GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario* (Madrid, Tecnos, 1984). En temas claves de la constitución española, p. 21.

⁵⁶ Documento Final, Proyecto, *Fortalecimiento de la Asesoría Técnica a los congresos de América Latina*, op. cit. en nota 20, p. VIII.

perfil propio de cada forma de control varía mucho de un sistema político a otro. Desde luego, no es igual la fiscalización en un sistema parlamentario que en uno presidencial, ni tampoco lo es entre los diversos regímenes presidenciales, por ejemplo.

Este control o fiscalización, que se perfila como una función propia de esta institución, es ejercida ya sea a través de los miembros de ella, comisiones o bien de manera conjunta, constituida por un conjunto de actividades tendientes a supervisar y dirigir el ejercicio de la actividad de la administración con el fin de otorgar legitimidad democrática y de proteger los derechos de los individuos del posible abuso de sus funciones, y del cual se pueden producir o no consecuencias jurídicas y políticas sancionadoras.

Históricamente, además, la labor fiscalizadora del congreso ha ido cambiando su fisonomía, puesto que en los Estados ha desarrollado la actividad de control como una función propia estatal, muchas veces asumida por órganos administrativos especializados (organismos contralores a nivel nacional). Ello hace que la esencia de la labor parlamentaria de fiscalización tienda a centrarse en el examen y la evaluación de la gestión pública de un gobierno dado, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de sus resultados; así, por ejemplo, en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de sus políticas, a la adecuación y oportunidad de sus actos, al mérito de su gestión, etc.

En esta línea, una buena fiscalización parlamentaria de los actos del ejecutivo supone:

i) Que la fiscalización no signifique un factor de desgobierno. Un factor de peligro para la estabilidad gubernamental, en sistemas presidenciales multipartidistas, puede ser, por ejemplo, que ambas cámaras tengan fuertes atribuciones contraloras o que la censura de una de ellas a la labor de un Ministro ocasione la cesación de éste en el cargo.

ii) El congreso debe encontrarse dotado de facultades concretas de fiscalización, de las cuales puedan surgir efectos jurídicos específicos para el ente fiscalizado.

iii) En este sentido, constituye una herramienta muy útil el hecho que el congreso pueda nombrar, para casos especiales, comisiones investigadoras integradas por parlamentarios. Esto permite una mayor acuciosidad en la investigación, sin que se distraiga toda la labor parlamentaria hacia el hecho investigado. En los casos en que ésta sea necesaria, facilita también la reserva de la investigación. En el derecho comparado es común que se dote a estas comisiones de ciertas facultades coercitivas, por ejemplo, para obligar a las personas a declarar, si su testimonio es requerido en el curso de las averiguaciones de la comisión.

iv) En seguida, también es importante que las minorías en el congreso también puedan ejercer fiscalización. No es conveniente que la actividad

contralora del congreso se haga depender siempre de los acuerdos de mayoría, puesto que en tal caso los gobiernos que contaran con un buen apoyo parlamentario nunca serían objeto de una fiscalización efectiva.

v) Estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra el tema del acceso a la información y el manejo de ésta. No puede haber control sin una adecuada información.

Por tal motivo, es conveniente establecer la obligación de los órganos públicos de proporcionar al congreso la información que requiera. Puede ser útil también, en los países en que exista una Contraloría General, que ésta remita al congreso los antecedentes de todo delito o irregularidad en que aparezcan involucrados importantes agentes públicos. Además, es importante dotar a las minorías parlamentarias de facultades suficientes para acceder a la información pública que necesiten para ejercer un control sobre el ejecutivo.

Por otra parte, también en este ámbito es indispensable que el congreso cuente con sistemas automatizados de recopilación y manejo de información, donde se produzca un registro del ingreso y seguimiento de los proyectos de ley en sus fases de debate, trabajo de comisiones, hasta su aprobación.

vi) Otro factor de éxito de la función fiscalizadora es el de la claridad del marco jurídico dentro del cual debe ejercerse. En los países en que existe una Contraloría General es importante la delimitación precisa de la esfera de control entregada a cada órgano.

vii) Aún más importante que los efectos jurídicos de los actos de fiscalización es el impacto que el juicio de legalidad o de mérito pronunciado por el congreso frente a determinados actos del gobierno tenga ante el electorado. Es importante que el congreso esté dotado de una fuerte representatividad, con el objeto que los dictámenes que emita tengan real fuerza ante la opinión pública. Esto implica un estudio de la conformación del órgano parlamentario y del sistema electoral de cada país. Es fundamental en este punto estudiar de qué modo concreto se desarrollan los procesos electorarios. La imagen del congreso ante la opinión pública es también crucial para el buen éxito de la labor fiscalizadora.

viii) La institución del "ombudsman" ha significado, en los países en que existe, un avance importante en materia de fiscalización. El "ombudsman" es un delegado del congreso encargado de recibir reclamos de todo tipo contra la administración, cuya labor se centra especialmente en emitir un dictamen sobre la situación reclamada y en proponer una forma de solución al problema detectado. Carece de *potestas*; sus opiniones o dictámenes se imponen en virtud del respeto público y ciudadano a su cargo y a sus méritos personales. Esta institución permite dotar de gran ejecutividad a la actividad fiscalizadora y puede ser especialmente importante en los países aque-

jados por la corrupción de sus agentes públicos. Sin perjuicio de todo lo anterior, integrar la labor del “ombudsman”, representante del congreso que actúa con respaldo de la voluntad popular a la actividad legislativa, es una tarea que requiere esfuerzos significativos dentro del control parlamentario.

ix) Por último, en contrapartida a todo lo señalado, cabe agregar que no es conveniente que el congreso y los parlamentarios se conviertan en una suerte de autoridades irresponsables jurídicamente frente a su cargo. Es claro que no son acusables constitucionalmente, puesto que son las propias cámaras las que conocen del juicio constitucional. Sin embargo, es conveniente que en las diversas legislaciones existan mecanismos intraparlamentarios para exigir responsabilidades a los congresales. Es posible, por ejemplo, prever en los reglamentos de cada cámara obligaciones mínimas de asistencia con una multa para el caso en que un parlamentario no cumpla siquiera con el mínimo requerido. Esto es particularmente importante en aquellos países en que ciertos parlamentarios suelen dejar de lado la actividad legislativa para dedicarse a obtener otros frutos de la labor congresal. Además, en lo que concierne a los mecanismos externos de fiscalización de la labor parlamentaria, juegan un papel importante las causales de cesación en el cargo congresal. Esta sanción, que debe reservarse para casos de real importancia, puede ser aplicada por un órgano independiente del ejecutivo, como el tribunal constitucional en los Estados en que exista. En esta materia es también fundamental el rol de los partidos políticos en la fiscalización de sus parlamentarios.

VIII. CONCLUSIONES

Como hemos señalado, el congreso es un ente esencial en la estructura del Estado, pues en él se pueden alcanzar consensos y acuerdos nacionales entre las distintas fuerzas sociales, logrando de esta forma una estabilidad social, política y económica en la sociedad que de otro modo no se alcanzaría. El congreso es una institución poderosa con mucha tradición que juega un papel fundamental dentro del Estado.

Por ello, resulta primordial y relevante fortalecer y modernizar las legislaturas, para que éstas realicen su labor en forma ágil, eficiente y expedita.

En consecuencia, se debe fortalecer la institucionalidad del congreso por medio de un sistema de asesoría técnica altamente especializada, con la instalación de sistemas adecuados de información, documentación y referencia legislativa; y con el desarrollo de mecanismos de comunicación con la sociedad para hacer efectiva la participación ciudadana dentro del proceso de formación de las leyes. Con lo anterior, se garantiza la calidad, oportunidad y sustentabilidad de las leyes y a la vez, una mejor relación política técnica del congreso con otros poderes del Estado. Asimismo la estrategia para la modernización del congreso comprende varios niveles y su desarro-

llo es progresivo. Los niveles tienen que obedecer a aspectos políticos institucionales que, inevitablemente, tocan las constituciones, el reglamento o las leyes orgánicas en su caso.

Asimismo, “el cambio organizativo es crucial como elemento inseparable del cambio político institucional en un Estado. Sin esta dimensión de la reforma las asimetrías con las más desarrolladas organizaciones del ejecutivo continuarán y los congresos permanecerán en situación de inferioridad. En este aspecto es crucial la inversión en capital humano, la incorporación de los más recientes elementos de la tecnología de la información y el aligeramiento de procedimientos parlamentarios que no tienen mucho que ver con el acelerado ritmo de la vida de este fin de siglo”⁵⁷.

Con la concreción de este fortalecimiento institucional del congreso, se logrará una mayor estabilidad del sistema democrático, mejorando la calidad técnica y la sustentabilidad de las leyes, aumentando la seguridad jurídica y la previsibilidad política, mejorando el diálogo y la cooperación entre los poderes del Estado, desarrollando asimismo la base técnica para el ejercicio de la función de fiscalización y control que corresponde al congreso.

⁵⁷ URUCUYO FOURNIER, Constantino. op. cit. en nota 14, p. 25.