

Modernización legislativa y experiencias de fortalecimiento institucional en Latinoamérica en perspectiva comparada

CONSULTORÍA CON EL INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS
INTERNACIONALES NDI

NOVIEMBRE/2020

Contenido

Conceptos básicos

Marcos normativos

Herramientas para la modernización legislativa

Adaptación de los parlamentos en el marco de la pandemia

Parlamento como institución

El parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de estos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general (Prats i Catalá, 1996, p.3)

Parlamento como organización

“Es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que, en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria” Prats i Catalá, 1996)

Institucionalización legislativa o parlamentaria

Implica el establecimiento y mantenimiento de una estructura organizacional, sumada al relacionamiento de la organización con su ambiente. En ese sentido, un parlamento altamente institucionalizado se caracteriza por su autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad. (Copeland & Patterson, 1994).

Fortalecer institucionalmente los parlamentos implica:

- “Crear las condiciones para que puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, de producción de legislación, y de deliberación, orientación y control” (Prats i Catalá, 1996, p. 7).
- Desarrollar procesos de profesionalización encaminados a aumentar la capacidad del parlamento para procesar de manera efectiva las demandas y adaptarse a las transformaciones del sistema político (Alesch, 2016).

Marcos Normativos

Argentina

- En 1986 se creó la Comisión de Modernización sobre el funcionamiento Parlamentario.
- Entre 2013 y 2015 se desarrolló el Programa de Modernización Parlamentaria, que fue la base para la ejecución del Programa de Modernización Parlamentaria, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático de la Cámara de Diputados (2016-2017).

Bolivia

- Ley Nº 1712, del 10 de octubre de 1996: Subprograma de Fortalecimiento del Congreso Nacional.

Colombia

- En el caso colombiano, en 2007, se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República mediante la Ley 1147 de 2007

Marcos Normativos

Perú

- **Ley N° 27658 de 2002:** Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Modernización de la gestión del Estado desde una visión general. Sin embargo, se identifica una mayor orientación hacia el poder ejecutivo del Estado.

Paraguay

Ley N° 3529 de 2008: Carta Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable N° ATN/SF-9838-PR con cargo a recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). Programa de Modernización Legislativa y Mejora del Sistema de Gestión Del Honorable Congreso del Paraguay.

Conclusiones sobre el marco normativo

Se identifica una tendencia generalizada desarrollo normativo para respaldar la creación de comisiones legislativas y unidades de trabajo asociadas a la modernización legislativa, incidiendo en la estructura organizacional de los parlamentos y como evidencia de un compromiso institucional de largo aliento, como lo son el caso de Argentina y Colombia.

Herramientas para la modernización legislativa en América Latina

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
Argentina	Comisión de Modernización sobre el funcionamiento Parlamentario de la Cámara de Diputados (1986)	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Recursos Humanos • Tarea de los organismos técnicos y estudiar posibilidades de asistencia y cooperación • Mecanismos ágiles de coordinación y cooperación del Parlamento con el Honorable Senado, el Poder Ejecutivo • Proceso de informatización. • Estrechar los vínculos con la Comunidad. • Introducir reformas a la tarea parlamentaria en lo que hace al trabajo de comisiones, debates en el Recinto, estructura temática de los debates. 	Activo desde 1986.
	Programa de Modernización Parlamentaria, Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático de la Cámara de Diputados (2016-2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización, innovación y transparencia. • Mejora de la estructura organizacional. • Gestión del personal y su integración. • Relaciones con la sociedad y la apertura institucional. • Espacios de vinculación institucional. • Cooperación de instituciones extranjeras. 	Finalizado.

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
Bolivia	Programa de Fortalecimiento del Congreso Nacional de Bolivia (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rol de la Presidencia del Congreso. ▪ Calidad legislativa y de fiscalización. ▪ Institucionalizar la representación política. ▪ Participación ciudadana. 	Finalizado.
Guatemala	Plan de Modernización Legislativa del Congreso de la República de Guatemala (1996-2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institucionalizar el Proceso de Modernización. ▪ Estructura operativa. ▪ Mejorar equipos e infraestructura. ▪ Programa de capacitación profesional técnica y administrativa. ▪ Programa permanente y sostenible de apoyo legislativo. ▪ Procedimientos legislativos y administrativos. ▪ Promover y coordinar el apoyo nacional e internacional. ▪ enlaces de comunicación entre los tres poderes estatales. 	Finalizado

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
Costa Rica	<p>Programa de Modernización de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2003)</p> <p>Fuente: Svetaz, M. (junio, 2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacidad institucional y técnica ■ Mayor eficiencia y transparencia ■ Mecanismos de participación popular ■ Capacitación técnica y profesional ■ Actualización de la infraestructura tecnológica. 	Finalizado.
Perú	<p>Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República (2003 - 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema integral de participación ciudadana. ■ Procedimiento de elaboración de la Agenda Legislativa. 	Finalizado.

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
Colombia	<p>Comisión Especial de Modernización y del Congreso de la República (2007)</p> <p>Fuente: Ley 1147 de 2007</p>	<p>Estudiar, proponer y crear procesos de modernización.</p> <p>Planificación y monitoreo de los procesos de modernización.</p> <p>Unidad de Información Parlamentaria</p> <p>Apoyos de la cooperación internacional.</p> <p>Información contenida en la página de Internet del Congreso de la República.</p>	Activo.
Paraguay	<p>El Programa de Modernización Legislativa y Mejora del Sistema de Gestión Del Honorable Congreso del Paraguay (HCN) (2008)</p>	<p>Estructura organizacional y las capacidades internas del HCN.</p> <p>Servicios de apoyo y asesoría a la función legislativa.</p> <p>Sistemas de información para la transmisión de información.</p> <p>Comunicación del HCN con la ciudadanía.</p>	Finalizado.

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
El Salvador	Programa de Modernización Legislativa (2010)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejorar la función legislativa. ➤ Asistencia técnica, capacitación y sistemas de informática. ➤ Participación ciudadana en el proceso legislativo. ➤ Promoción de canales de participación 	Finalizado.
Chile	Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brindar asesoría temática. ➤ Apoyar el proceso legislativo, sus funciones parlamentarias de representación y la función de fiscalización del Congreso Nacional. 	Activo.
	Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Propuestas concretas de mejoras al cumplimiento de la función legislativa. ➤ Órganos comunes. ➤ Mecanismos de participación ciudadana. ➤ Transparencia y uso de tecnología. ➤ Mayor celeridad y eficiencia al proceso legislativo. ➤ Formación cívica. 	Finalizado.

País	Programa/Iniciativa	Características/Objetivos/Funciones	Estado
Uruguay	Programa de Modernización Legislativa PROMOLE (2020-2025)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Derogar en forma expresa leyes obsoletas. ➤ Simplificar el sistema normativo nacional. 	Activo.
Honduras	Consultoría con el PNUD para el fortalecimiento institucional de la Gerencia Legislativa y el Centro de Investigaciones en Estudios Legislativos (CIEL) del Congreso Nacional de la República de Honduras (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Congreso y mejorar la gestión legislativa. • Reforzar las funciones de la recién creada figura de la gerencia legislativa. • Formulación de planes de trabajo. • Interlocución con la ciudadanía. 	Finalizado.

Fuente: adaptado de Batlle, M. (2014). Fortalecer la UATL y la UAC y crear la Unidad de Apoyo Presupuestal: retos de la modernización del Congreso. En J. Cardona, A. Rodríguez y M. Ruíz (Comps.), *Modernizar el Congreso para fortalecer la democracia* (pp. 8-32). Bogotá D.C.: PNUD Colombia, NIMD, IDEA Internacional.

Tendencias

Programas enfocados en “la incorporación de elementos de análisis técnico, con el objetivo de dotar a los congresistas y funcionarios de los congresos de mayores conocimientos y capacidades que redunden en una discusión más rica alrededor de las complejas iniciativas legislativas” (Batlle, 2014)

Fortalecimiento de la dimensión organizacional de los parlamentos, a través de acciones como la incorporación de estrategias de acompañamiento técnico al órgano parlamentario y la optimización de procesos administrativos, operativos e informáticos.

Apoyo y acompañamiento asumido por organismos internacionales como BID, la ONU y USAID, entre otros (Svetaz, 2005). De igual forma, las universidades han desempeñado un papel relevante en estos procesos.

Tendencias

Cualquier iniciativa de reforma o modernización legislativa debe abordar tanto la dimensión organizacional como la dimensión institucional del parlamento. Prats (1996).

En América Latina se ha venido fortaleciendo principalmente la dimensión organizacional, a través de la incorporación de estrategias de acompañamiento técnico al órgano parlamentario y la optimización de procesos administrativos e informáticos.

Para tener en cuenta

la modernización legislativa no significa un cambio en los objetivos y fines fundamentales del parlamento, sino que consiste en el ***desarrollo de una capacidad de respuesta y adaptación a las transformaciones del entorno de manera sincrónica y sistémica***. Smok (1997).

La adquisición y desarrollo de esta capacidad “depende en última instancia del predominio o no de una cultura política democrática al interior de la institución” (Perina, 2001, p. 21).

Recomendaciones

Es recomendable **promover procesos que permitan avanzar con mayor solidez en el fortalecimiento de la dimensión institucional de los parlamentos**, es decir, de los principios, valores y reglas (formales e informales) que orientan la labor legislativa (Prats i Catalá, 1996). Por ejemplo, propiciando espacios de reflexión sobre la vigencia de los reglamentos de los parlamentos y la cultura política de sus funcionarios y miembros, asuntos escasamente abordados en la actualidad.

Adaptación de los parlamentos de la región en el marco de la pandemia

¿Qué decisiones han tomado los parlamentos en América Latina para adaptarse a las circunstancias actuales?

País	Modalidad	Sesiones	Reuniones de comisión
Argentina	Mixta	Decisionales	Decisionales
Belice	Presencial	Decisionales	Decisionales
Bolivia	Presencial	Decisionales	Decisionales
Brasil	Remota	Decisionales	Suspendidas (comisiones ad hoc informativas)
Chile	Mixta	Decisionales	Decisionales
Colombia	Mixta	Decisionales	Decisionales
Costa Rica	Presencial	Decisionales	Decisionales
Cuba	Remota	Decisionales	Decisionales
Ecuador	Remota	Decisionales	Decisionales
El Salvador	Presencial	Decisionales	Decisionales

Qué decisiones han tomado los parlamentos en América Latina para adaptarse a las circunstancias actuales?

País	Modalidad	Sesiones	Reuniones de comisión
Guatemala	Presencial	En receso legislativo	En receso legislativo
Honduras	Remota	Decisionales	Decisionales
México	Presencial	En receso legislativo	En receso legislativo
Nicaragua	Presencial	Decisionales	Decisionales
Panamá	Presencial (se autoriza trabajo virtual)	En receso legislativo	En receso legislativo
Paraguay	Mixta	Decisionales	Decisionales
Perú	Mixta	Decisionales	Decisionales
República Dominicana	Presencial	Decisionales	Decisionales
Uruguay	Presencial	Decisionales	Decisionales
Venezuela	Presencial	Decisionales	Decisionales

Balance

El reto fundamental de los parlamentos ha sido asumir su rol constitucional de legislar y ejercer control político a los gobiernos en un contexto de incertidumbre y aceleradas medidas normativas y presupuestales para atender la crisis derivada de la pandemia.

Frente a la demanda de incorporar estrategias de virtualización y trabajo remoto en medio de las condiciones de aislamiento durante los primeros meses de la pandemia la mayoría de estos recurrió a la modalidad presencial o mixta para continuar desempeñando sus funciones.

De 20 países analizados 11 recurrieron a la presencialidad, 5 a la modalidad mixta, 4 a la modalidad remota.

Balance

Existencia de limitaciones legales para desarrollar nuevos procedimientos y asumir decisiones en contextos no presenciales, así como dificultades técnicas e informáticas al interior de los parlamentos para adaptarse a situaciones o momentos excepcionales mediante el uso de la tecnología.

Los parlamentos de Honduras, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay registraron los primeros avances en materia de incorporación de modalidades de trabajo remoto, a través de modificaciones en sus procedimientos que posibilitaron un proceso de adaptación más ágil en comparación con el resto de los órganos legislativos de la región.

Balance

- A principios del mes de abril el **Congreso Nacional de Honduras** aprobó una resolución a su Ley Orgánica para institucionalizar la realización de sesiones legislativas virtuales del pleno y de comisiones de diputados.
- La **Cámara de los Diputados en Brasil** aprobó la Resolución 11/20 y el Senado Federal aprobó el Reglamento de la Comisión Directiva N.7 de 2020.
- **En el caso chileno**, el pasado 24 de marzo el Senado realizó una modificación constitucional.
- El **parlamento de Ecuador** aprobó la Resolución CAL-2019-2021-213.
- El 25 de marzo de 2020 la **Cámara de Diputados de Paraguay** aprobó la Resolución 1222.
- También Bolivia y Perú –a fines de marzo–, establecieron los marcos jurídicos para cumplir con todas las etapas del proceso legislativo en forma virtual.
- Bolivia, Paraguay y Perú lo hicieron a través de resoluciones modificatorias de los reglamentos de las cámaras. Panamá aprobó el 11 de abril a través de una reforma legal permitir sesiones virtuales (CIPPEC, 2020).

GRACIAS