Congreso de los Diputados

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

FUNDACIÓN CEDDET

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

Parlamentos

Entrevistas

Julio María Sanguinetti. *Ex Presidente de Uruguay*

Alda Lazo Ríos de Hornung. *Vicepresidenta del Congreso de la República. Perú*

Estudios

El Parlamento brasileño ante el espejo. *Léo Brust*

Panorámicas

Argentina, Brasil, Centroamérica y México

Nuestros Parlamentos

Perú y Venezuela

Actividades de la REI en Parlamentos

Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad

1er Semestre
2011
Número 8

Revista co-editada por la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación CEDDET

Redactor Jefe

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Fundación Manuel Giménez Abad

Equipo Coordinador de la REI en Parlamentos:

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático de España

CARLOS FERNANDO COSTA
Coordinador temático de América Latina

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Coordinador temático de América Latina

Fundación CEDDET

MARÍA SANZ OLIVEDA
Gerente del Programa "Red de Expertos"

LAURA SÁNCHEZ SAIZ
Coordinadora del Área Parlamentaria

Fundación MANUEL GIMÉNEZ ABAD

JOSÉ TUDELA ARANDA
Secretario General

Contactar
redes@ceddet.org

Acceso a la REI
www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL 3

ENTREVISTA
JULIO MARÍA SANGUINETTI
Ex Presidente de Uruguay 4

ALDA LAZO RÍOS DE HORNUNG
Vicepresidenta del Congreso de la República. Perú 6

ESTUDIOS
El Parlamento brasileño ante el espejo
LÉO BRUST 10

PANORÁMICAS
Argentina. El sistema de selección de candidatos en Argentina. *PABLO LUIS MANILI* 14

Argentina. Los partidos políticos y bancas parlamentarias. Una relación controvertida
N. SABRINA KENIS y JUAN CARLOS AMARILLA 18

Brasil. Los partidos políticos y su relación con los grupos parlamentarios o bancadas
SILVIA REGINA DOS SANTOS COELHO 22

Centroamérica. Relaciones grupos parlamentarios y partidos políticos. Una mirada centroamericana
JEAN-PAUL VARGAS 26

México. Los grupos parlamentarios y los partidos políticos en México
ILIANA BRISEÑO ANGELES 31

NUESTROS PARLAMENTOS
Perú
Reformas estratégicamente críticas para optimizar la gestión del Congreso peruano
CÉSAR DELGADO-GUEMBES 33

Venezuela
La delegación legislativa de Venezuela de diciembre de 2010
MICHAEL NÚÑEZ TORRES 38

ACTIVIDADES DE LA REI EN PARLAMENTOS 41

ACTIVIDADES DE LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD 47

La presente publicación pertenece a la REI en Parlamentos está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org /licenses/by-nc-nd/3.0/es/. Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.
ISSN: 1989-6654
La REI en Parlamentos y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos
Número 8. 1er Semestre 2011

Editorial

FERNANDO REVIRIEGO
Redactor Jefe
Fundación Manuel Giménez Abad
Profesor Titular de Derecho Constitucional. UNED

El papel de los partidos políticos en nuestras democracias actuales es un tema de habitual debate y preocupación en la sociedad. Un tema sobre el que la doctrina suele volver una y otra vez, y, en el ámbito que nos ocupa, el parlamentario, evidentemente también. Es por ello que hemos considerado oportuno abordar en la sección panorámicas de este número uno de sus aspectos, la relación entre partidos y grupos parlamentarios, sus interrelaciones, sus dependencias o servidumbres. Contamos así con interesantes trabajos sobre esta materia en Argentina (a cargo de Sabrina Kenis y Juan Carlos Amarilla), Brasil (Silvia Regina dos Santos Coelho), México (Iliana Briseño Ángeles), así como un cuarto en el que se estudian de forma conjunta diferentes países de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Jean Paul Vargas). En esta misma sección incorporamos también otro artículo que aborda una fase previa, la selección de candidatos no tanto la relación, en uno de esos mismos países, Argentina (Pablo Luis Manili).

Este tema, a la par de otros de indudable interés, también es analizado en alguna de las preguntas de la sugerente entrevista que abre el número, a quien fuera por dos veces Presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti. La segunda de las entrevistas, respondida con detalle por Alda Lazo Ríos de Hornung Vicepresidenta del Congreso de Perú analiza por su parte los problemas a que se enfrenta la institución en su actuación y posibles vías de mejora, así como cuestiones técnicas de diferente tenor.

Cabe destacar también que el Estudio principal del número corre a cargo de Léo Brust, que se encarga de desnudarnos con un atractivo planteamiento el sistema parlamentario brasileño destacando sus virtudes y carencias. El parlamento brasileño ante el espejo es su sugerente título.

Junto a ello en la sección nuestros parlamentos contamos con dos minuciosas notas sobre las necesarias reformas en la gestión del Congreso peruano (Cesar Delgado Guembes) y la controvertida delegación legislativa concedida por el parlamento venezolano en diciembre del pasado año (Michael Núñez).

Se incorpora también en este número, como en los anteriores, información sobre la intensa actividad de la Fundación Manuel Giménez Abad y de la REI, así como el resultado de uno de losforos de esta última, elaborado por Marco Antonio Villota.

Entrevista

Julio Maria Sanguinetti

Ex Presidente de Uruguay

Entrevista realizada por ROSA VARELA BERTONE
Secretario Bancada Parlamentaria, Cámara de Diputados y Miembro de la REI.

Dos veces Presidente de Uruguay (1985-1990, 1995-2000), abogado, periodista, escritor, conferencista, fundador del Círculo de Montevideo. Diputado, Senador, Ministro de Educación y Cultura, Ministro de Industrias. Varias veces Secretario General del Partido Colorado, batllista, socialdemócrata, agnóstico. Presidente Sanguinetti, ¿cómo se define usted? ¿quién es?

Un uruguayo, rioplatense, latinoamericano, iberoamericano, occidental... que ha sido y es un trabajador. Trabajador del periodismo, trabajador de la democracia, trabajador de la difusión artística, un obrero de las ideas de libertad.

Hablando de definiciones, usted manifestaba en su libro "El Año 501", escrito en 1992, que América Latina debía "tomar la conmemoración como una oportunidad para asumir el pasado y poder mirar el mañana sin las telarañas de ayer, despojados de los paralizantes cuestionamientos de identidad". Casi 20 años después, y cuando estamos conmemorando los procesos independentistas, ¿se aprovechó la oportunidad? ¿cambió algo?

Soy optimista por naturaleza, pero realmente no creo que hayamos avanzado en profundidad. Se vive un momento de gran bonanza económica internacional, que nos ha regalado ingresos como nunca antes tuvimos. Infortunadamente, no hemos invertido los excedentes en educación, donde estamos en un desastre; en desarrollar recursos energéticos; en mejorar de verdad las infraestructuras; en innovación productiva. Hemos crecido, estamos creciendo, pero no hemos aprovechado el momento y esa dulce sensación de que todo va mejor, nos ha impedido reflexionar en serio sobre la construcción del futuro. La integración regional sigue esquiva, los menudos conflictos nacionalistas nos siguen separando. Miramos hacia el pasado como una carga y no como un patrimonio extraordinario. Los 200 años han servido para todo, reivindicaciones étnicas, planteos maniqueos, cobranzas hacia los próceres, de todo. Por cierto también actos de afirmación nacional, pero más propagandísticos que fruto de la comprensión y la cultura.

España tuvo un rol preponderante al abrir canales de comunicación en el proceso de dar término a las dictaduras que padeció gran parte del continente. ¿Cuál considera es la incidencia de España actualmente en el contexto hispanoamericano?

España es nuestra cultura y fue nuestra fuente de inspiración en el momento de los retornos democráticos. Hoy está pasando por un momento complicado, pero su incidencia es fuerte. Para empezar está la banca y el empresariado español en energía, en construcciones, en la edición; para seguir su vida política e intelectual preserva su influencia y en la dimensión popular, el deporte globalizado nos tiene cerca como nunca se soñó. Los chicos en el Río de la Plata son del Madrid o del Barcelona como si vivieran allí.

¿Los parlamentos, como órganos colectivos, están desvalorizados?

Los parlamentos se ven como discursivos, como instituciones que no hacen a la realidad de las cosas. El ciudadano mira de lejos al Estado, salvo cuando hay dificultades y entonces pone la carta frente al Estado y le pide que se haga cargo de sus crisis personales. Al Parlamento le va un poco peor aún, porque al no ser ejecutivo, no posee las respuestas inmediatas que la realidad audiovisual contemporánea pone en el tapete. Sin embargo, son cada día más imprescindibles. Porque es el único lugar donde se debate, o se genera el debate que luego recogen los medios... Bien o mal, pero se debate, que es lo mismo que decir se piensa y compara...

¿Cuál es la función de los partidos políticos en sociedades tan complejas, tan divididas, y a veces tan apáticas?

Vertebrar la opinión, darle coherencia. Cuando eso no existe, vienen los populismos y sus Mesías, el electorado se hace volátil y responde a sensaciones de momento.

¿Cómo debe ser, a su entender, la relación entre el partido de gobierno y la bancada de gobierno?

Es una sociedad obligatoria, que debe tener la sabiduría de dar y recibir, recíprocamente. El gobierno debe escuchar a sus parlamentarios, que en la calle viven el contraste con la opinión y los parlamentarios deben ayudar al gobierno, especialmente explicando las decisiones no siempre sencillas. Ni el gobierno debe avasallar a su bancada ni esta tiene el derecho a indisciplinarse, salvo extremos naturalmente.

Habiendo sido legislador en gobierno y oposición, y dos veces Presidente con mayorías de coalición, puede relatarnos algunas anécdotas que ilustren el rol de los partidos en la función legislativa estando de un lado y del otro de la responsabilidad de gobernar.

Anécdotas puede haber siempre, pero más importante que ellas son los resultados. En Uruguay, salvo los dos últimos gobiernos, nadie ha tenido mayoría propia para gobernar desde 1942.

O sea que siempre hay que buscar arreglos, coaliciones permanentes o pactos de gobernabilidad. Nuestra primera presidencia no logró un gobierno nacional, como aspirábamos, pero construimos una transición pacífica mediante acuerdos de gobernabilidad. La segunda en cambio fue una real coalición, que funcionó como tal.

¿Cómo se deben modernizar los partidos políticos, en el siglo XXI?

Tienen que formar gente. Ya no existen esas viejas estructuras, sustentadas casi siempre clientelísticamente. Hoy la función partidaria es formar cuadros de dirigentes y administradores, atraer jóvenes al servicio publico, ser actores sustanciales del debate nacional, empleando para ello todos los medios a nuestro alcance.

¿Pueden funcionar las denominadas familias ideológicas? ¿Los partidos internacionalistas, que se definen ideológicamente igual pero en contextos, culturas y países diferentes?

Guste o no guste, hay proximidades. Ya no son, por suerte, las diferencias en blanco y negro del pasado. El socialismo ahora es democrático en general y el liberalismo ha adquirido un contenido social. Todo es más matizado, pero en unos predomina la búsqueda de justicia y en otros la de libertad. Son acentos. La internacionalidad ya es más compleja, porque hasta los rótulos varían. Usted dice liberal en la Argentina y quiere decir conservador, lo dice en EE.UU. y equivale a izquierdista.

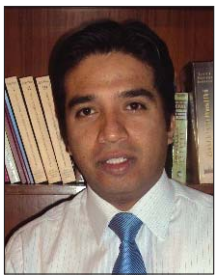
Como usted sabe, la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en PARLAMENTOS, es un insumo de estudio y reflexión para quienes actúan en el marco de ese activo de la democracia que son los Parlamentos. ¿Qué reflexión, mensaje o consejo nos puede dar que sirva para mejorar nuestra tarea diaria?

Tratar de estar más allá de la anécdota diaria, del debate circunstancial. Los Parlamentos no pueden ser un simple reñidero de gallos, donde se va a decir un discurso para que la tele lo recoja, y cuanto más radical mejor para que tenga atractivo. Así es que se desacreditan. Los Parlamentos tienen que ser serios y eficaces en su labor legislativa, pero muy abiertos en los debates de ideas, de rumbos, de políticas generales, ilustrativos para la gente.

Entrevista

Alda Lazo Ríos de Hornung

Vicepresidenta del Congreso de la República del Perú



Entrevista realizada por GABRIEL DUARTE RODRÍGUEZ, Abogado y Especialista Parlamentario del Congreso de la República del Perú.

Sra. Vicepresidenta: Desde su ingreso al Parlamento hasta la actualidad han transcurrido casi cinco años que corresponden al período parlamentario 2006–2011 –próximo a culminar–. ¿Siente que el Parlamento sigue siendo el mismo que encontró o ha evolucionado durante este tiempo?

No sé si es el Congreso el que cambió o fui yo, pero mi forma de percibirlo ahora definitivamente es distinta, siento que ha evolucionado, me parece que hoy el Congreso peruano es otro, al que yo encontré al llegar, mucho más maduro. Por algo hemos atravesado momentos difíciles en el último quinquenio en cuanto a hechos que han marcado nuestra vida política y han obligado al Parlamento a madurar, como el entender que las leyes que se emiten merecen un procedimiento especial que debe pasar por etapas muy importantes como la consulta a expertos en el tema y además a los directamente involucrados, necesitamos entender que las leyes necesariamente tienen que ser legitimadas y esto solo se logra con la participación de la ciudadanía.

El precio pagado por no respetar estas etapas de elaboración de las leyes nos ha pasado facturas muy altas y ha abierto heridas en la población que necesariamente deben cicatrizar.

Durante este quinquenio he sido presidenta de dos comisiones ordinarias en las cuales mi función principal fue llevar adelante normas que fueron trascendentales para el país como la Ley General de Turismo y el Código de Protección y Defensa del Consumidor y entendí que estas normas necesariamente tenían que contener reflexiones profundas y no solamente de los expertos en estos temas, sino que además era necesario que los directamente involucrados opinen y se tomen en consideración estas opiniones, se contrasten entre los antagónicos y el parlamento emita una norma justa y sobre todo que se adecue a la necesidad de las mayorías.

Sin embargo veo que hasta hoy se recurre mucho a exonerar los Proyectos de Ley de las Comisiones Ordinarias, lo cual trae muchos problemas, pues al final una norma que no tiene la suficiente reflexión perjudica al país y mella la imagen del parlamento.

Si bien algunos reclaman la posibilidad de tener un Parlamento bicameral, porque consideran necesario contar con un Senado como una cámara reflexiva y de mayor nivel para debatir asuntos públicos ¿Cuán garantizado está el debate público de las leyes con el sistema unicameral?

De acuerdo a una ley empírica proporcionada por la ciencia política, el tamaño adecuado de un parlamento se encuentra en la raíz cúbica de la población de un país, lo que significaría hoy para el Perú casi el doble del número actual de 120 congresistas. Esto indicaría pues que no hay una representación exacta en el actual parlamento, pese a las leyes dadas y creación de nuevos distritos electorales, los próximos parlamentarios serán 130; sin embargo, la cifra sigue siendo muy baja en comparación de otros países de América.

La unicameralidad recoge el temperamento ciudadano a favor de la austeridad, es expeditiva, eficaz, ágil en el trabajo parlamentario, asegurando una mayor producción legislativa. Sin embargo la realidad nos demuestra que las leyes aprobadas son a veces incoherentes y tienen una vocación altamente localista sin visión macro: los congresistas actuarían como diputados que representan a sus jurisdicciones.

La bicameralidad nos da la capacidad de revisar o repensar los proyectos, asegurando su calidad. El senado como cámara reflexiva. Su funcionamiento no implica necesariamente un aumento significativo del presupuesto del parlamento. Resuelve el problema de la sub representación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación territorial y la poblacional. Se asegura una representación parlamentaria de mejor calidad.

Considero que se mejora el control político de las acciones de gobierno con dos cámaras, disponer de un Senado de representación territorial en un Estado unitario descentralizado resulta indispensable, puesto que las regiones no son simples circunscripciones territoriales, sino comunidades con intereses, preocupaciones, aspiraciones y problemas propios.

Estoy a favor de la bicameralidad, pues a mayor reflexión mejor resultado; sin embargo también soy consciente que hay temas que no merecen un procedimiento tan amplio.

Definitivamente la unicameralidad podría ser efectiva, en la medida que se cumpla con el proceso parlamentario y estuviera garantizado el debate público, pero en la práctica vemos que no es así, pues se legisla muchas veces para el momento sin proyectarse al futuro, sin un horizonte definido.

Como es sabido, una de las reformas parlamentarias instauradas a partir del presente período modificó los requisitos formales que deben cumplir las proposiciones de ley que presentan los Congresistas; me refiero a que anteriormente se formalizaba de manera individual y ahora es de manera colectiva, a través de los Grupos Parlamentarios, de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú. A su modo de ver, ¿cuánto ha servido este cambio en el procedimiento legislativo?

Este cambio ha sido positivo, pues de todas maneras es un primer filtro, pues algunas bancadas para lograr el consenso de 6 congresistas tuvieron que tratar la propuesta, debatirla internamente para posteriormente subsanadas las observaciones hechas, perfeccionar la propuesta o desecharla.

Soy una convencida que en la multitud de consejos está la sabiduría, por ello fue bueno que durante los primeros años de mi labor congresal, los asesores de los congresistas se reunían previamente para debatir los anteproyectos y pasaran a ser firmados previo análisis y aprobación de todos los asesores de los congresistas integrantes de la bancada y por los asesores de bancada. Sin embargo, esto no ocurre en bancadas de un solo partido, por cuanto muchas veces responden a intereses políticos previamente decididos por los líderes máximos.

Esto no disminuye para nada la prerrogativa y potestad de cada congresista de plantear sus propuestas directamente, pero el sólo hecho de convencer a cinco más sobre la propuesta es positivo, pues ya hay un filtro para que el parlamento no se llene de tantos proyectos que, a la larga, lejos de proponer algo importante y necesario para el país solo retrasaba el debate de las leyes que la ciudadanía necesita, pues las comisiones ordinarias se recargaban de

tareas con proyectos que finalmente debían mandar al archivo.

La correcta y oportuna aplicación de las normas de técnica legislativa resultan útiles para contrarrestar la proliferación legislativa y en ese sentido, es de destacar la reciente puesta en vigor del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú; sin embargo, ¿qué medidas adicionales cree Ud. que podrían adoptarse para mejorar la calidad de los productos legislativos del Parlamento Peruano?

Desde mi función como Segunda Vicepresidencia me he esforzado en que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú se aplique de forma inmediata y creo que es un gran avance ya tenerlo, pero lo más importante es aplicarlo y difundirlo, cosa que hasta ahora siento que no se ha hecho y eso tenemos que corregirlo, es necesario que reflexionemos los políticos en la necesidad de dar las herramientas necesarias para mejorar la calidad de nuestras leyes, al margen de cualquier color político necesitamos mejorar nuestro trabajo en el Congreso.

La Ley N° 26889 del año 1997, que es la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, es de alguna manera la legislación pionera en materia de Técnica Legislativa en el Perú y que fuera reglamentado recién el año 2006 mediante Decreto Supremo número 008- 2006 JUS y la Mesa Directiva que integro hemos aprobado el Manual de Técnica Legislativa y se ha concretado un sueño anhelado por muchos años al crear una Oficina de Técnica Legislativa; ahora necesitamos ocuparnos de ella, necesitamos darle la importancia debida pues somos conscientes que tenemos errores, sin ser experta en Técnica Legislativa he visto en los últimos Plenos leyes que tienen una declaración determinada y cuyo título dista mucho del mismo y que induce a confusiones en la población; lo he vivido en carne propia y por ello comprendo la necesidad de establecer normas claras y lineamientos de técnica legislativa y uniformizar nuestra dación de leyes.

Adicional al Manual de Técnica Legislativa, actualmente se está trabajando la posibilidad de abrir algunas oficinas que permitan mejorar la calidad de las leyes y también hacer el seguimiento de la misma.

Los Parlamentos damos leyes, pero no hacemos el seguimiento de estas y no podemos medir su verdadero impacto en la sociedad; si lo hiciéramos, estoy segura que mejoraríamos mucho la calidad de nuestra legislación.

Se está trabajando en este tema a fin de diseñar la mejor manera que el Congreso de la República del Perú, en mérito de su función de control político, pueda hacer ese seguimiento a las leyes que da.

A razón del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre los Estados Unidos y el Perú el 12 de abril de 2006, la implementación de este requirió que el Parlamento Peruano delegue en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias bajo el control previo de una Comisión que usted tuvo la oportunidad de presidir. ¿De esta experiencia podemos establecer que se ha materializado eficientemente la función de control político del Parlamento Peruano?

Lamentablemente esa tarea no fue positiva por cuanto el Poder Ejecutivo no proporcionó con antelación los Proyectos de Decretos Legislativos, al contrario en la Comisión de Seguimiento nos enterábamos de los Decretos Legislativos por su publicación en el diario oficial, lo cual hizo materialmente imposible cumplir con nuestra labor de control previo, nunca pudimos hacer un seguimiento efectivo, no pudimos ejercer un verdadero control político.

Así se dieron Decretos Legislativos que finalmente algunos han terminado siendo derogados porque no fueron debatidos en el Congreso, porque los directamente involucrados no participaron en su elaboración y realmente carecieron de toda legitimidad. E incluso a raíz de los Decretos legislativos nuestra historia se tiñó de sangre por los conflictos sociales que originaron y que muchos lamentamos por la incomprensión y falta de diálogo entre el pueblo y el Poder Ejecutivo. Ahí, lamentablemente, debo decirlo: el parlamento no estuvo a la altura para representar a los ciudadanos.

Considero que el control previo debe ser reestructurado, cuando el parlamento otorgue esta delegación de facultades al Poder Ejecutivo deben preverse mecanismos efectivos que permitan un verdadero control del parlamento hacia el Poder Ejecutivo sobre los futuros Decretos Legislativos.

Pienso también que la tarea de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso sobre el control posterior de los Decretos Legislativos debe ser revisada por cuanto en la práctica se nombra una sub comisión que no tiene mayores recursos técnicos para hacer un análisis exhaustivo y sobre todo eficaz y eficiente y los Congresistas que en algún momento fuimos parte de estas sub comisiones atendemos paralelamente los proyectos de la Comisión y de la Sub comisión, sin mayor tiempo para analizar cómo se debería hacer la constitucionalidad de los Decretos Legislativos.

Como comentáramos al inicio, a mediados del presente año concluye el período parlamentario y por ende se iniciará un nuevo período con aquellos parlamentarios que resulten elegidos, lo que invita a reflexionar acerca de las cualidades personales de quienes aspiran a ser parlamentarios y del rol de los partidos políticos en la búsqueda de estos, máxime aún, teniendo en cuenta lo permisible que es hasta ahora la legislación peruana respecto a los requisitos para ser candidato al Parlamento ¿Qué opina al respecto? ¿Qué reformas podríamos esperar del futuro Parlamento?

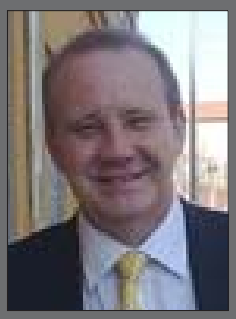
Es un tema muy controversial pues mucho se habla y algunos sectores de la población reclaman que los Congresistas deben tener un mínimo de preparación profesional, sin embargo la razón de ser de los parlamentos es la representación del pueblo y nos guste o no el pueblo en su conjunto no es un pueblo totalmente instruido como quisiéramos; al margen de ser originario o aborigen, esta situación no debería ser discriminatoria y, nos guste o no aceptarlo, nos falta madurar como ciudadanos, nos falta tolerancia muchas veces.

Considero que las personas que he conocido como congresistas en este periodo parlamentario que no tenían algún grado mayor de instrucción han aportado mucho en el Congreso, como mostrarnos una realidad del país que muchos quisieran negar o desconocer, ha sido interesante tratar de entenderlos y ser empáticos con ellos. Definitivamente, a pesar de su falta de instrucción nos han mostrado un sector del país que también es el Perú.

Sin embargo, considero que la tendencia debe ser ir a más y el hecho de ser del lugar más alejado de nuestro país no debería implicar no tener instrucción escolar o universitaria, pero esto se logrará poco a poco; en la medida que nuestro país progrese con una mejor educación en todos los niveles, podremos exigir una mejor preparación para nuestros representantes en el Parlamento. Es tarea también de los Partidos Políticos y sus militantes que sus líderes sean personas con un mínimo conocimiento de la Estructura Política peruana, identificadas con la realidad nacional.

Actualmente en el parlamento peruano hemos conformado una Comisión especial encargada de la modernización del Parlamento y esta comisión no sólo se ocupa de temas de infraestructura o mejoras tecnológicas dentro del parlamento, también tiene como tarea la capacitación a los que serán elegidos próximamente como Congresistas de la República a fin de que estén preparados para que puedan realizar sus funciones desde el primer día de congresistas y la adecuación y entendimiento del parlamento sea más rápida.

ESTUDIOS



LÉO BRUST
Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca

El Parlamento brasileño ante el espejo

El Congreso Nacional, que en el sistema bicameral brasileño reúne la Cámara de los Diputados y el Senado Federal, ha tenido un papel fundamental en la redemocratización de Brasil. Su proficua actividad se desarrolló incluso durante la dictadura militar (1964-1985), cuando participó activamente de la lucha por las libertades democráticas y los derechos humanos, a pesar de todos los condicionantes impuestos por el gobierno autoritario. En aquel entonces el poder legislativo tan solo era tolerado por el régimen, porque se consideraba que ello podía darle cierta apariencia democrática (la democracia relativa, en palabras del general Ernesto Geisel). Pero ello no impidió que a finales de los años setenta y principios de los ochenta el Parlamento aprobara las leyes de amnistía y de reforma partidaria –que sin duda fueron más amplias de lo que les habría gustado a los militares-, y que tuviera un importante papel en la gran campaña por unas elecciones directas para Presidente de la República, que movilizó toda la nación y marcó el principio del fin de la dictadura. La propia Constitución de 1988, marco de la redemocratización, fue fruto de una asamblea constituyente congresual, es decir, fueron los propios diputados y senadores en funciones quienes la redactaron. El resultado fue un texto que quizá sea criticado por prolijo, pero que es responsable del más largo periodo democrático de la historia republicana del país. La participación del Congreso fue decisiva también en el verdadero "examen" para las instituciones nacionales, como fue apenas un lustro después el impeachment del ex Presidente de la República Fernando Collor de Melo, tras un largo proceso en el Senado Federal, que en la ocasión se transformó en Tribunal de Juicio Político, bajo la presidencia del magistrado presidente del Tribunal Supremo Federal (STF), en los términos de la Constitución. Tras la destitución del Presidente, el Vicepresidente asumió su puesto dentro de la más completa normalidad.

Sin embargo, a pesar del evidente progreso económico y social proporcionado por la democracia en los últimos años, los políticos y el Parlamento, siguen obteniendo una mala valoración entre los ciudadanos. En una encuesta realizada en el último trimestre de 2010, que buscaba apreciar el índice de confianza de diez institu-

ciones brasileñas, los partidos políticos quedaron en séptimo lugar y el Congreso Nacional en octavo (ICJBrasil – FGV - Fundación Getulio Vargas). Lo irónico es que las fuerzas armadas fueron la institución mejor valorada. La democracia parece estar pagando el precio de permitir que las acusaciones de corrupción se discutan libremente en la sociedad, y que de ellas hagan eco los medios de comunicación. Es decir, buena parte de la población acaba teniendo la percepción de que política, políticos y corrupción son palabras demasiadas veces intercambiables.

De hecho, hay acusaciones de corrupción que se arrastran desde hace años, sin que los tribunales condenen o absuelvan a los acusados. El último gran escándalo denunciado en el Congreso fue el presunto pago de una cantidad mensual informal de origen dudoso (de ahí el apodo "mensalão") a diferentes diputados de la oposición, para que votaran favorablemente al gobierno Lula en su primer mandato. Se prevé que el STF enjuicie a estos parlamentarios el próximo año. Un caso semejante, involucrando el partido Demócrata (DEM) fue descubierto el año pasado en el Parlamento del Distrito Federal y está siendo objeto de investigación. La denuncia de compra de votos no es una novedad en la política brasileña; lamentablemente lo único que cambia son las circunstancias de cada caso. El ex Presidente Fernando Henrique Cardoso también fue blanco de esas acusaciones, pero, ciertas o no, contaba con los votos suficientes para impedir la instauración de cualquier comisión parlamentaria de investigación para apurarlas y un Procurador General de la República lo suficientemente dócil, para no demandar penalmente a los supuestos implicados. El primer gobierno Lula no tenía las mismas facilidades, debiendo negociar con los demás partidos para lograr que sus proyectos de ley fueran aprobados. Y fue exactamente la negociación política, algo perfectamente normal en democracia, lo que parece haber degenerado en corrupción dentro de nuestro Parlamento. Por ello, la falta de mayoría parlamentaria del gobierno es comúnmente apuntada como el motivo principal para que el escándalo del "mensalão" pudiera llegar a ser investigado. Este tipo de situación contribuye, sin duda, al desencanto de parte expresiva de la ciudadanía con el Parlamento brasileño.

Ninguno de los actuales partidos políticos es capaz de garantizar, individualmente, una mayoría capaz de respaldar las acciones del gobierno. La debilidad de los partidos es patente y la fidelidad partidaria una aspiración aun no concretada en nuestro país. El Partido de los Trabajadores (PT) – de la presidenta Dilma Roussef - tiene actualmente 89 diputados y es el mayor partido de la Cámara de los Diputados, que está compuesta por 513 miembros. Es decir, el partido del gobierno no detenta siquiera el 20% de los escaños. El gobierno alcanzó la mayoría necesaria para gobernar sin demasiados sobresaltos a través de acuerdos con diversos partidos, algunos de ellos un poco alejados de la ideología de su partido. La heterogeneidad de estos apoyos no garantiza su fidelidad, lo que conlleva el lógico riesgo de que se intente garantizarla por otros medios no tan éticos. Además, no favorece a la democracia que el principal partido de la oposición – el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) - tenga tan solo 53 diputados. Es decir, 10% de la composición de la Cámara.

La percepción negativa de la ciudadanía respecto del Congreso se debe seguramente a la existencia de una cierta tolerancia con los imputados por corrupción. Causa sorpresa que los partidos permitan que miembros denunciados o investigados por corrupción continúen integrando sus listas de candidatos a cargos electivos. La "depuración" debería empezar ahí. No cabe alegar aquí a nuestro juicio la presunción de inocencia ya que en los candidatos se busca no sólo que sean honrados sino que lo parezcan, como solía decirse respecto de la mujer del César, especialmente porque una vez elegidos se activan automáticamente determinadas inmunidades inherentes al poder legislativo. Así las cosas, solo la ciudadanía podría evitar que eso ocurriera, no votando a estos candidatos. Una tarea que en Brasil – en teoría – se ve facilitada porque el sistema electoral permite el voto directamente a las personas (las listas no son cerradas), pero que se da de bruces con la falta de información de buena parte de la población. Siendo imposible negarles el escaño, sería razonable que estos parlamentarios al menos quedaran alejados de ciertas actividades del Congreso, lo que tampoco sucede. Por

ejemplo, resulta incomprensible que un diputado denunciado por la fiscalía por corrupción pasiva, blanqueo de dinero y peculado participe de la Comisión de Justicia, como es el caso de João Paulo Cunha (PT), implicado en el escándalo del "mensalão". O que un senador como Renan Calheiros (Partido del Movimiento Democrático Brasileño - PMDB), que tuvo que renunciar al cargo de Presidente del Senado y responde a proceso por falta de decoro parlamentario, participe del Consejo de Ética, que tiene justamente el objetivo de investigar y juzgar las actitudes poco éticas de los Senadores. Por cierto, ocho de los quince componentes de ese Consejo responden a procesos en la actualidad en el Tribunal Supremo Federal. También encontramos casos que no están relacionados con la corrupción, pero que resultan igualmente incomprensibles a los ojos de la población más informada, como el de un diputado que tuvo que probar que no era analfabeto para poder asumir su mandato, y que hoy participa de la Comisión de Educación. O como el de otro que a despecho de sus conocidos prejuicios en relación a los homosexuales y ciertas etnias, integra la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara.

Sin embargo, una medida en la buena dirección ha sido la aprobación por el Parlamento de modificaciones en la ley de las inelegibilidades, con el objetivo de no permitir que individuos condenados por determinados delitos puedan ser candidatos a cargo electivo. La Ley Complementaria nº 135 de 04/06/2010, conocida por "Ley de la Ficha Limpia", remarca la necesidad de "proteger la probidad administrativa y la moralidad en el ejercicio del mandato". Entre otras determinaciones, estableció que los miembros del ejecutivo o del legislativo que perdieron sus cargos en función de condenación o que renunciaron a sus mandatos para eludir una posible destitución, quedan impedidos de disputar las elecciones que se realicen hasta el fin de su mandato extinguido y en los ocho años subsecuentes. También quedaron impedidos todos los ciudadanos que hayan sido condenados por determinados crímenes, desde la fecha de la sentencia hasta ocho años después del cumplimiento de la pena. Aunque el STF haya decidido que la ley no podría aplicarse a las elecciones de 2010 - puesto que la Constitución prevé que la ley que altere los procedimientos electorales no puede aplicarse a la elección que ocurra hasta un año de la fecha de su entrada en vigor -, ella propició que la población debatiese y tomase conocimiento de los antecedentes de los candidatos, muchos de los cuales fueron impedidos de participar por sus propios partidos políticos. Después de todo, solo cinco de los nuevos diputados no tenían "ficha limpia".

> "Causa sorpresa que los partidos permitan que miembros denunciados o investigados por corrupción continúen integrando sus listas de candidatos a cargos electivos

A pesar de la aprobación de esta ley, que tuvo un innegable impacto positivo en la opinión pública, todavía queda la sensación de que los parlamentarios trabajan de forma insuficiente y no están suficientemente atentos a las demandas de la sociedad. Es sabido que los diputados y senadores solo permanecen en Brasilia de martes a jueves y que las sesiones de votación se realizan básicamente en los miércoles. Aunque esta situación pueda ser justificada por el tamaño continental del país, que obliga a los parlamentarios a largos viajes para mantenerse en contacto con sus bases electorales, hay un problema adicional que no es otro que el protagonismo legislativo del poder ejecutivo. A través de la edición de medidas provisionales, prácticamente monopoliza el trabajo del Congreso. De hecho, en casos (que deberían ser) excepcionales – urgencia y relevancia – y desde que el objeto sea determinado y no reservado a la ley, el Presidente de la República está autorizado a emitir medidas pro-

visionales con fuerza de ley, con validez de sesenta días, prorrogables por sesenta más, cuando pierden la validez. Pasados cuarenta y cinco días de su publicación, la medida provisional entra en régimen de urgencia, imposibilitando todas las demás deliberaciones legislativas de la cámara en que esté tramitando. Como la producción de medidas provisionales está desorbitada, la prevalencia del Ejecutivo como maestro de las discusiones ha perjudicado en gran medida el desarrollo de la función más noble del Legislativo, que es precisamente la de legislar. Además, el hecho de que las medidas provisionales tengan que ser aprobadas primero en la Cámara de los Diputados, ha provocado el vaciamiento físico y político del Senado, a tal punto que a principios de mayo solo once de los ochenta y un senadores habían participado de todas las sesiones deliberativas de 2011. El presunto incumplimiento de los requisitos para la edición de esas medidas por parte del Presidente de la República, ha llevado el Colegio de Abogados a considerar la posibilidad de cuestionar su uso en el STF.

Finalmente, la imagen del Parlamento también sufre por su falta de sensibilidad o de coraje para afrontar ciertas materias consideradas políticamente más delicadas o polémicas, pero de interés de la población. Por ejemplo, el Congreso siempre rechazó los intentos de reglar las uniones entre personas del mismo sexo, aun cuando el censo ha indicado que más de sesenta mil parejas homosexuales viven en unión estable en Brasil, y se cree que en realidad son muchas más. Confirmando la lógica del poder, que determina que cuando uno no lo ejerce otro ocupa el espacio disponible, la omisión del legislador fue recientemente suplida por el STF en la acción directa de inconstitucionalidad 4277. En su sentencia, el Tribunal dio interpretación conforme a la Constitución al artículo 1.723 del Código Civil, excluyendo de su contenido normativo cualquier significado que pudiera impedir el reconocimiento de la unión entre personas del mismo sexo como entidad familiar. En otras palabras, reconoció a la unión estable entre homosexuales los mismos derechos concedidos por la ley a los heterosexuales. Refiriéndose a esta decisión, Cezar Peluso, Presidente del STF, destacó la necesidad de intervención del Poder Legislativo, señalando que este debería exponerse y reglar las situaciones en las que la aplicación de la decisión se justifique también desde el punto de vista constitucional (Noticias del STF, 05/05/2011). En otro ejemplo de omisión legislativa (existen muchos otros), en el que se cuestionaba la ausencia de desarrollo legal del derecho constitucional de huelga de los funcionarios públicos civiles, el STF concedió el derecho en el caso concreto, a través de la aplicación analógica de otras leyes, que regulan el derecho de huelga de los empleados del sector privado. El Tribunal concedió a la decisión efectos generales, garantizó su validez mientras persista la omisión e impuso el plazo de sesenta días para que el Congreso Nacional elaborase la nueva ley. Esta sentencia es de 2007, pero la omisión permanece cuatro años después.

Lo cierto es que, como hemos podido ver en estas esquemáticas notas, la imagen del Parlamento brasileño se ha deteriorado. Contribuyen a ello las acusaciones de corrupción, que pesan sobre varios de sus integrantes y que no han encontrado respuesta adecuada, porque la población percibe esta situación como tolerancia con actos ilícitos. En ese sentido, la aprobación de la llamada "Ley de la Ficha Limpia" es un paso en la dirección correcta. Tiene potencial para ayudar a cambiar esta percepción, pero no es suficiente, porque el Congreso Nacional necesita hacer más cosas. Deberá también desarrollar leyes que, por un lado, reduzcan la fragilidad de los partidos políticos y aumenten su representatividad, y de otro, que cohíban el actual protagonismo legislativo mantenido por el Presidente de la República a través del uso abusivo de medidas provisionales. Estos cambios dependen de la iniciativa de los propios parlamentarios. Es decir, el Congreso Nacional debe hacer más y mejor sus tareas, para ocupar el espacio de poder que le reserva la Constitución. Caso contrario, no solo el Poder Ejecutivo ocupará este espacio, sino también el Poder Judicial, como demuestran las sentencias del STF, que conceden a la población derechos constitucionales no reglados por el Parlamento. En suma, el cambio de imagen del Poder Legislativo brasileño pasa no solo por el ataque frontal a la corrupción, sino también por la asunción plena de las funciones que le son inherentes.

PANORÁMICAS

Argentina

PABLO LUIS MANILI
Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Buenos Aires

El sistema de selección de candidatos en Argentina

INTRODUCCIÓN

A fines de 2009 se sancionó la Ley nº 26.571, pretenciosamente llamada "*Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*". Modificó sustancialmente el Código Electoral Nacional (Ley nº 19.945), la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (nº 26.215) y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (nº 23.298).

En esta nota abordaremos sucintamente su contenido, teniendo en cuenta que a la fecha de elaboración de la misma, dicha ley no ha sido aplicada, con lo cual en Argentina carecemos aún de conocimientos y de información acerca de su praxis y de la jurisprudencia interpretativa de la norma.

ELECCIONES PRIMARIAS SIMULTÁNEAS ABIERTAS Y OBLIGATORIAS

El art. 19 de la ley establece que todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamenta-

rios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista. Es decir, que se adopta un sistema similar al de los Estados Unidos de Norteamérica (salvo por el hecho de que son simultáneas en todo el país y no escalonadas). El sistema anterior, derogado por esta ley, se caracterizaba por lo siguiente: (i) era discrecional para los partidos realizar o no elecciones internas; (ii) en caso de hacerlas, cada partido decidía la fecha de realización de dichas elecciones y las reglas que las regían, por lo cual no eran ni simultáneas ni uniformes y (iii) sólo votaban en ellas los afiliados al respectivo partido (salvo que el partido decidiera hacer la elección abierta a no afiliados, pero esto muy rara vez se dio en la práctica, dado que no siendo simultánea con la de otros partidos, existía la posibilidad de que personas ajenas al partido incluyeran en la elección del candidato con menos posibilidades en la general para perjudicar a ese partido). Ese sistema de selección de candidatos, luego de la crisis de diciembre de 2001, había entrado en crisis y, salvo honrosas excepciones, los partidos elegían sus candidatos en forma no democrática, cooptados por la voluntad del líder de turno.

Resulta interesante reseñar que el sistema de internas abiertas ya había sido instaurado por la Ley nº 25.611 de junio de 2002, luego fue suspendido por la nº 25.684 de noviembre del mismo año y más tarde derogado por la nº 25.611 de 2006.

En el nuevo régimen, el sufragio en las elecciones primarias es obligatorio para todos los ciudadanos en condiciones de votar (art. 23). La convocatoria a esas elecciones la realizará el Poder Ejecutivo Nacional con una antelación no menor a los noventa (90) días previos a su realización (art. 20), debiendo realizarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales. A su vez, las primarias deben realizarse entre los noventa y los sesenta días previos a las elecciones generales.

El art. 21 de la ley introduce una novedad, en cuanto prevé que las precandidaturas a senadores, diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al dos por mil del total de los inscritos en el padrón general de cada distrito electoral, o por un número mínimo de afiliados a la agrupación política o partidos que la integran, equivalente al dos por ciento del padrón de afiliados de la agrupación o alianza política del distrito respectivo. Una vez realizada la elección primaria, sólo podrán participar en las elecciones generales las agrupaciones políticas que para la elección de senadores, diputados de la Nación y parlamentarios del Mercosur, hayan obtenido como mínimo un total de votos, considerando los de todas sus listas internas, igual o superior al uno y medio por ciento de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría (art. 45). Para la categoría de presidente y vicepresidente de la Nación, ese porcentaje se calcula sobre los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional. Existe una previsión similar para la candidatura a Presidente o Vice de la Nación.

Debemos destacar también que desde 1991 en que entró en vigencia la Ley nº 24.012 (llamada vulgarmente la "*ley de cupo femenino*"), el treinta por ciento de las listas de candidatos para cargos legislativos que se presenten para su oficialización ante la justicia electoral, deberán estar ocupados por mujeres.

RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El efecto perseguido con estas previsiones es, evidentemente, el de reducir el excesivo número de partidos existentes (que eran alrededor de 700, en todo el país, hasta la sanción de esta ley), muchos de los cuales o no se presentaban a elecciones u obtenían apenas un puñado de votos. En el mismo sentido, la ley bajo estudio modificó el 50 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, estableciendo que son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos, entre otras: (i) No realizar elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; (ii) No presentarse a dos elecciones nacionales consecutivas; (iii) No alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas el dos por ciento del padrón electoral del distrito que corresponda; (iv) No mantener la afiliación mínima prevista por la ley; (v) No estar integrado un partido nacional por al menos cinco partidos de distrito con personería vigente; etc.

Es importante destacar que los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo pueden hacerlo en las de una sola

agrupación política, y para una sola categoría de cargos electivos (art. 22). Y para evitar confusiones se establece que las boletas de todas las listas de una misma agrupación tendrán el mismo color, que no podrá repetirse con el de otras agrupaciones, salvo el blanco. Aquellas que no hayan solicitado color, deberán utilizar en las boletas de todas sus listas el color blanco (art. 25).

Queda prohibido presentarse como candidato a quienes tengan un procesamiento firme por delitos contra la libertad física y contra el orden constitucional y a quienes tengan un procesamiento (esté o no firme) por genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra o represión ilegal.

PLATAFORMA ELECTORAL

La ley contiene una norma muy sana pero que corre el riesgo de caer en el olvido, en cuanto se exige a los partidos que, con antelación a la elección primaria, presenten su plataforma programática ante las autoridades electorales y la declaración del medio por el cual la difundirán. Esta previsión tiende a desterrar un vicio muy común en las últimas elecciones que es el de candidatos vacíos de propuestas, sin plataforma alguna, etc.

CAMPAÑAS ELECTORALES

En cuanto a la campaña electoral, la ley establece que sólo podrá ser iniciada treinta días antes de la fecha de las elecciones primarias y treinta y cinco días antes de las generales. La publicidad electoral audiovisual puede realizarse desde los veinte días anteriores a la fecha de las elecciones primarias y veinticinco de las generales. En ambos casos finalizan cuarenta y ocho horas antes del inicio del acto eleccionario.

Los fondos para los gastos de campaña serán distribuidos por el Estado entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas, tanto para las elecciones internas como para las generales (cincuenta por ciento para cada una), teniendo en cuenta los votos obtenidos en la elección anterior (arts. 32 y 33). Incluso la publicidad en los medios de radiodifusión será administrada por el Estado, no pudiendo los partidos contratarla privadamente bajo apercibimiento de perder el derecho a recibir toda contribución o recurso de financiamiento por parte del Estado (art. 34). Los espacios publicitarios en esos medios son distribuidos a las agrupaciones políticas por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior por sorteo público. Cada una de ellas luego distribuirá tales espacios en partes iguales entre las listas internas oficializadas para la interna abierta (art. 35).

Se establece asimismo un minucioso sistema de rendición de cuentas de los gastos de campaña, debiendo las agrupaciones políticas informar datos completos de los aportantes y donantes (arts. 36 y 37) tanto para las internas abiertas como para las generales.

NORMAS COMPLEMENTARIAS Y REGLAMENTARIAS

De acuerdo al art. 99 inciso 2 de la Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo el dictado de las normas necesarias para la ejecución de las leyes sancionadas por el Congreso. Asimismo, los órganos judiciales de alzada (Corte Suprema de Justicia de la Nación y Cámaras de Apelación) se han arrogado, tradicionalmente, ciertas facultades reglamentarias de les leyes (especialmente las procesales) sobre temas menores o de detalles. En ese marco, la ley bajo análisis fue reglamentada y complementada por algunas normas dictadas poco tiempo después de su sanción:

El Decreto nº 682, de mayo de 2010, aprobó la estructura organizativa de: (i) la Dirección Nacional Electoral, (ii) la Dirección Nacional de Asuntos Políticos y de Reforma Política, ambas dependientes de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. Además, modificó la ley de Presupuesto Nacional en lo atinente a recursos humanos para proveer los empleos que esas estructuras demanden.

El Decreto nº 935, de junio de 2010, reglamentó la incorporación de nuevas tecnologías en el Registro Nacional de Electores (huella dactilar y foto de cada elector), llamado comúnmente "*Informatización del padrón electoral*". Además, creó el concepto de "*elector ausente por desaparición forzada*".

La Acordada nº 66 de la Cámara Nacional Electoral (julio de 2010), referida al decreto antes mencionado, está consagrada a ordenar detalladamente el modo como el Registro Nacional de las Personas deberá comunicarle a la Cámara la información relativa a los electores a la que se refiere el decreto de referencia.

El Decreto nº 936, de junio de 2010 reglamenta la Ley nº 26.215 de Financiamiento de los Partidos

Políticos (en la parte en que fue modificada por la nº 26.571) en relación con la administración de los recursos que componen el Fondo Partidario Permanente. Además, regula las actividades de capacitación que deberán realizar las agrupaciones políticas de acuerdo a lo establecido en esa ley, a saber: (i) formación y capacitación política, (ii) investigación socioeconómica y política, (iii) actividad editorial.

El Decreto nº 937, del 30 de junio de 2010, reglamenta ciertos aspectos de la Ley nº 23.298 que también habían sido modificados por la Ley nº 26.571 (reconocimiento de los Partidos Políticos, constitución de las alianzas electorales y requisitos para la afiliación y renuncia a un partido). Establece el modo como se realizará la distribución de aportes correspondientes al Fondo Partidario Permanente, la cual tendrá en cuenta: (i) la cantidad de afiliados reconocidos ante la Justicia Federal con Competencia Electoral de cada partido, al momento de celebrarse el acuerdo; o (ii) un porcentaje igual o diferente para cada uno de los partidos integrantes de la alianza (art. 9 del decreto).

La Acordada Extraordinaria nº 112 de la Cámara Nacional Electoral (de noviembre de 2010) aprobó un aplicativo para adherentes, que deberá ser utilizado para la confección y presentación de las planillas de adhesiones a los partidos políticos en formación.

El Decreto nº 938, de junio de 2010, reglamentó la creación del "Consejo de Seguimiento de las Elecciones Primarias y Generales".

La Acordada Extraordinaria nº 117 de la Cámara Nacional Electoral (de noviembre de 2010) está referida al Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión, que la Ley nº 26.571 coloca a cargo de esa Cámara. En ella se regula cómo deben inscribirse las empresas de encuestas, se reglamenta cómo deben presentarse las fichas técnicas de cada encuesta y se establece que cada empresa deberá designar un representante técnico

A MODO DE CONCLUSIÓN

La norma bajo estudio ha modernizado notoriamente el sistema de selección de candidatos para los cargos electivos. El análisis detallado de cuáles de las reformas resultan saludables y cuáles son nocivas excedería los límites de este trabajo, solamente nos limitaremos a señalar que la ley dejó sin solución ciertos temas que consideramos trascendentes: (i) el voto electrónico; (ii) en su defecto, la emisión del voto a través de una boleta única para todos los partidos en la cual el votante marque el partido elegido, para evitar ciertas corruptelas que se dan con las boletas múltiples; (iii) medidas para desterrar, o al menos disminuir, el clientelismo político y el cambio de favores por votos; (iv) más previsiones para aumentar la educación cívica de la población antes de emitir el voto; (v) prohibición de listas "colectoras", para desterrar la costumbre de "colgar" de la boleta de un candidato presidencial, la de varios candidatos a gobernador o, de la de un candidato a gobernador, la de varios candidatos a intendentes, etc.; (vi) prohibición de candidaturas "testimoniales", para evitar que personas que ocupan cargos y que evidentemente (o confesadamente) no van a renunciar a ellos para ocupar otros, se presenten como candidatos con el único objeto de atraer votos para una determinada lista, cuando luego no van a asumir el cargo para el que se postulan, (vii) prohibición (o alguna forma de limitación) del nepotismo, dado que día a día se acentúa en nuestro país esta práctica.

PANORÁMICAS

Argentina

N. SABRINA KENIS
Docente- Investigadora (UCC-ARGENTINA)
Asesora Parlamentaria en la H.C.D.N. Miembro de la REI.

JUAN CARLOS AMARILLA
Abogado –Funcionario Parlamentario H.C.D.N. Miembro de la REI.

Los partidos políticos y bancas parlamentarias. Una relación controvertida

CUESTIONES PREVIAS

El debate sobre la relación "sui géneris" que se plantea entre los Partidos Políticos y las bancas parlamentarias no es nuevo, subyace en definitiva una discusión pendiente que si bien intenta ser resuelta por nuestros convencionales constituyentes en la reforma constitucional de 1994, sigue generando polémicas a tenor de conductas de algunos representantes que asumiendo una banca por un partido político, alteran la pertenencia a un bloque político diferente.

La definición sobre el vínculo entre partidos y bancas implica una toma de postura que puede reducirse en la siguiente: o se trata de robustecer la voluntad y decisión del elector cuando concurre a las urnas y vota por determinado partido político o candidato, en desmedro de los aparatos partidarios o en cambio consagrar el derecho de opción que ostenta quien resulta elegido, todo ello en un Estado que adopta la forma representativa para su gobierno.

Se trata en definitiva de remontarnos al fundamento mismo de la representación política, de donde deviene el funcionamiento y el rol de los partidos sobre todo luego de la sanción de la Ley 26.571, la cual tiene entre sus objetivos, justamente reforzar su rol institucional, al ser éstos engranaje meridional en nuestro sistema democrático. Ello, sin dejar de lado los preceptos constitucionales que se refieren en los artículos 37 y 38 de la C.N.

REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 22 de nuestra Carta Magna prescribe que, "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes", quienes llegarán al control o ejercicio del poder a través del sufragio universal igual secreto y obligatorio, derecho fundamental para materializar la representación política, en una clara muestra de ejercicio o vigencia de la realidad política en su faz agonal.

Por su parte, el órgano que aglutina a aquellos tiende a ser un exacto reflejo del representado, refiriéndonos a esa particular relación de hecho que, a decir de Duverger, se manifiesta cuando la opinión pública se expresa en las elecciones y luego se refleja en la composición del parlamento.

Ahora bien, este parlamento representa una asamblea que refleja en su composición e integración a un pluralismo democrático, el cual a su vez representa a los partidos políticos integrantes de un sistema y que habiendo reunido los requisitos que impone un determinado sistema normativo, obtienen una banca.

Son los partidos políticos los encargados de organizar e institucionalizar las opciones ideológicas o políticas de una sociedad democratizada, convirtiéndose en herramientas fundamentales dentro del sistema democrático, lo cual ha sido constitucionalizado a partir del año 1994 con la incorporación del artículo 38 a nuestra C.N.: Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

Si bien su reconocimiento como actores políticos relevantes ya había sido contemplado dentro del derecho a la libre asociación y los derechos implícitos (arts. 14 y 33 CN) y a nivel infraconstitucional con la ley 23.298, es en esta última reforma donde existe una clara voluntad a otorgarles un status jurídico y reconocimiento especial.

Nuestro máximo tribunal de justicia por su parte en el caso "Ríos" (CSJN, 22/04/87, Fallos, 310:819) destaca que los "partidos son organizaciones... necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto instrumentos de gobierno... que coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones que vinculadas al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas..."

En este pluralismo democrático indudablemente se ve reflejado el abanico ideológico de una sociedad, ya que solo a los partidos les compete "la postulación de candidatos a cargos públicos electivos..." (art. 38, C.N.)

Ello significa que, en la actualidad y a tenor de lo prescripto por el artículo 2 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley 23.298), el partido político al intervenir exclusivamente en la postulación de candidatos, resulta ser el único instrumento idóneo para designar y elegir a aquellas personas que ocuparán los cargos públicos electivos.

¿Podemos inferir que este monopolio de las candidaturas les permite arrogarse la titularidad de las bancas parlamentarias?

PARTIDOS Y BANCAS. RELACIÓN CONTROVERTIDA

Desde la selección de un candidato hasta su efectiva elección transitamos una serie de actos en los que intervienen diferentes actores, ya que es el Partido Político quien debe nominar a sus candidatos, estando en poder del ciudadano la elección a través del sufragio. En esta línea de razonamiento ¿es el pueblo el titular de las bancas parlamentarias o estando en poder de aquellos la designación, son en definitiva los titulares de las bancas?

Si partimos del análisis del artículo 44 de la C.N. cuando dice: "Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Capital...", y del artículo 45 en cuanto dispone "la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de la Capital en caso de trasla-

do..." debemos colegir que los representantes son de la Nación y por lo tanto las bancas del pueblo titular de la soberanía.

Postura contraria se basa en el citado supra artículo 22 y 38 de la C.N, quienes en una interpretación armónica con el artículo 2 de la Ley 23.298 nos permiten colegir que la representación se encuentra en manos de los partidos quien, en definitiva son los titulares de las bancas parlamentarias.

Esta idea es la adoptada en la convención constituyente del año 1994 solo con algunas disidencias en el pleno de la sesión del 22 de julio del año 1994 (pgs. 1872, 1874, 1877, 1905 DSCNC).

En el ámbito jurisprudencial y reiterando la postura fijada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Ríos Antonio", el cual llega incluso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual desestima su queja, encontramos lo resuelto por la Cámara Nacional Electoral en autos "Padilla Miguel M s/ inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 23.298, señalando que el artículo 38 de la C.N. no impone ni tampoco prohíbe el monopolio partidario de las candidaturas..."

Debemos advertir que esto no es pacífico ya que, a poco de analizar el fallo dictado en el caso del Diputado Borocotó (quien asumiendo por un partido político, renuncia a su bloque parlamentario para incorporarse a las filas del partido oficialista), observamos cómo, del voto en minoría de la Dra. Borda, surge que los partidos políticos poseen exclusividad legal aunque no constitucional para proclamar los candidatos a cargos públicos electivos, pudiendo inferir que son aquellos los titulares de las bancas parlamentarias.

Compartimos aquella postura, bregando por el reconocimiento de una especial relación entre los partidos políticos y las bancas parlamentarias, lo que conlleva una revisión de aquellos factores que originan la crisis de representación y que vulneran principios propios de la legitimidad de origen y de ejercicio del poder con que el pueblo inviste a sus candidatos.

Esa crisis de representación no es casual: viene acompañada de la crisis interna partidaria de los partidos políticos, que ya casi no respetan sus propios estatutos, al punto que es costumbre, en la última década en nuestro país, no realizar internas dentro de los partidos políticos para elegir a quienes los representarán en el marco de la nueva legislación vigente (ergo ley 26.571, etc.-).

En nuestra realidad política, el partido de gobierno nacional prácticamente eligió a dedo en el distrito electoral de la Capital Federal, entre tres precandidatos a Jefes de Gobierno Porteño, al hombre que la Presidente de la Nación consideró el más adecuado para ser el candidato oficial del Frente para la Victoria, y esto no es más ni menos que una crisis de representatividad.

Sin embargo, en otros distritos electorales, como el de la provincia de Santa Fe, recientemente se realizaron y por primera vez en nuestro país las "elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias en todo el territorio del país".

Así las mismas se llevaron a cabo en absoluta normalidad compitiendo las fórmulas: de cada partido con sus precandidatos: por dar solo un ejemplo, el partido oficialista del gobierno nacional actual concurrió a estas elecciones con cuatro precandidatos a gobernador y vicegobernador, la U. C. R. hizo lo propio y el partido de gobierno en la provincia Partido Socialista, también concurrió a las mismas con más de una fórmula.

En dicho distrito electoral, cada partido realizó sus congresos partidarios y realizaron previamente sus internas, en el caso del Frente para la Victoria, se hizo un Congreso provincial donde las diferentes líneas del peronismo acordaron ir todos juntos con sus precandidatos a las primarias exigidas por la Ley 26.571.

EL CONGRESO DE LA NACIÓN Y LOS BLOQUES POLÍTICOS

En el Congreso Nacional interactúan una cantidad importante de Bloques Políticos. Históricamente siempre se los llamó Bloques Políticos por más que en los últimos tiempos se dieron en llamar Grupos Parlamentarios, pero no como un cambio paradigmático, sino porque a partir del 3 de diciembre del año 2009, hubo un giro importante en las composiciones de la cantidad de bancas de los Partidos Políticos representados fehacientemente por sus respectivas bancas.

Así en 2009 al realizarse las elecciones legislativas bianuales, se cambia un tercio del Senado y la mitad de la Cámara de Diputados, en la sesión preparatoria del 3 de diciembre de 2009, en ambas Cámaras Legislativas hubo polémicas discusiones para la elección de las nuevas autoridades de las mismas y la composición y presidencias de las Comisiones Permanentes.

Hasta noviembre de 2009, el Partido Político hegemónico en ambas Cámaras fue el FPV-PJ (Frente para la Victoria - Partido Justicialista), es decir el Bloque Político del Gobierno Nacional actual. Ya desde 2003 el FPV-PJ disfrutaba de mayoría en todo el Congreso Nacional, y aún cuando algunos legisladores pudieran disentir con las políticas de estado, no se producían mayores cambios o disidencias a las iniciativas legislativas que enviaba el Poder Ejecutivo.

Todo cambió a partir de diciembre de 2009, donde se presentan en las bancas tanto los legisladores en funciones, con los recientemente elegidos por el voto popular. Dicha sesión fue compleja por cuanto que el Bloque Político que hasta entonces integraba la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras y también el partido político de gobierno (FPV-PJ), pasó a ser un bloque político que no superaba ya la mayoría absoluta, es decir 129 legisladores propios.

El Grupo Parlamentario formado por todos los partidos Políticos opositores al de gobierno (FPV-PJ) u oficialista, se agruparon como el Grupo Parlamentario A y el del Oficialismo, como el Grupo Parlamentario B. Allí mismo, por acuerdos políticos preexistentes, se resolvió que la Presidencia del Cuerpo de la Cámara Baja siguiera siendo ejercido por el Diputado Nacional, Dr. Eduardo Fellner, elegido como representante por el pueblo de la provincia de Jujuy en el año 2007. El Vicepresidente primero resultó electo el Dr. Ricardo Alfonsín, en igual sentido que el anterior recientemente electo ese año por la provincia de Buenos Aires, y así los sucesivos cargos de vicepresidentes 2° y 3°.

Pero en las presidencias de las Comisiones Permanentes y sus composiciones se vio realmente reflejado el poder del Grupo Parlamentario A (opositor), la mayoría de las 45 comisiones permanentes de Diputados y las 24 del Senado, quedaron presididas por los Bloques Políticos que integran el Grupo Parlamentario A, y tienen a su vez mayoría de integrantes en las mismas, es decir tienen quórum propio, la mitad más uno. Y en las Comisiones donde el oficialismo (Grupo Parlamentario B) tiene las Presidencias, la composición también les es adversa.

No obstante ello, el oficialismo ha podido sortear bastante bien está situación en desventaja porque los partidos políticos del G.P.A. en algunos casos son de difícil acuerdo, allí tenemos a Partidos Políticos o sus representantes en las 257 bancas que componen la Cámara Baja, entre ideologías de izquierda, ultraizquierda, derecha, ultraderecha, de centro, el partido Justicialista tienen expresiones más de izquierda (FPV-PJ), más de derecha, Partido Justicialista Federal, o de ultraizquierda Proyecto Sur. Así se repiten las parcialidades en la Unión Cívica Radical (U.C.R.), el PRO, la Coalición Cívica, el Partido Socialista, etc.; en Diputados hay 35 Bloques Políticos, donde los mayoritarios son el FPV-PJ, con 87 bancas; la U.C.R. con 43 bancas; Peronismo Federal con 28, Coalición Cívica con 19, PRO con 11, y más del 50 % de los partidos Políticos representados en Diputados son unipersonales, tienen una sola banca.

En el Senado la situación no es muy distinta considerando que son 72 senadores, el FPV-PJ posee 30 bancas, la UCR 14, y luego la gran mayoría de los restantes Bloques Políticos, en total son 23, posee 5 bancas, 4, 3 o directamente (la gran mayoría) unipersonales. El Senado está presidido por el Vice Presidente de la Nación, que no es Senador electo, sino compañero de fórmula de la actual Presidenta de la Nación, ambos ampliamente enfrentados desde la "crisis del campo" del año 2008, cuando luego de un paro del sector agropecuario patronal, dejó al país prácticamente en una crisis de desabastecimiento, que generó que el Gobierno Nacional, luego de muchos meses de puja con los sectores del campo y en compañía de los grandes medios de comunicación monopólicos y opositores al gobierno de turno, torcieron la voluntad política oficialista y obligaron al gobierno nacional a enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley que reproducía la Resolución del Ministerio de Economía Y Finanzas N° 125 para aumentar las retenciones al sector agrícolo –ganadero exportador y derivó en una gran puja donde el oficialismo pudo sortear por muy pocos votos la aprobación de dicho proyecto de ley en Diputados, pero en el Senado no pasó porque el Presidente del Senado y Vicepresidente de la Nación debió desempatar y lo hizo a favor de los lobbys del sector opositor al gobierno nacional, fue famosa su frase "*la Presidenta me va a entender, mi Voto es No Positivo*".

PANORÁMICAS

Brasil

SILVIA REGINA DOS SANTOS COELHO
Asesora Parlamentaria.
Abogada en el Distrito Federal
Miembro de La REI

Los partidos políticos y su relación con los grupos parlamentarios o bancadas

El actual sistema de partidos políticos en Brasil se desarrolló en el contexto del proceso de redemocratización del país iniciado a comienzos de la década de 1980, ante la evidente dificultad para mantener el bipartidismo y garantizar, por la vía electoral, su sustentación en el Congreso Nacional. El régimen militar (1964-1985) impulsó en 1979-1980 una apertura y reforma de los partidos políticos.

En el ámbito federal, el poder legislativo brasileño recibe el nombre de Congreso Nacional, adoptando una forma de sistema bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado Federal. La Cámara de Diputados está compuesta por políticos elegidos por un sistema proporcional, en cada uno de los estados y en el Distrito Federal, cada cuatro años. A pesar de que la magnitud de cada distrito legislativo puede ser definida a partir de la cantidad proporcional de habitantes, la legislación establece una horquilla entre ocho y setenta representantes en cada distrito electoral. Los senadores, en número de tres por Estado, son elegidos por mayoría simple. A nivel presidencial la Constitución establece un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas.

El sistema adoptado en las elecciones proporcionales es el de lista abierta, lo que significa que los partidos no poseen control sobre la clasificación de sus candidatos, que reciben un voto de cada elector. Como el orden de los candidatos con credencial

para participar de las elecciones para la Cámara de Diputados no es previamente definido por el partido, el elector puede escoger entre votar a un candidato o a un partido. Al final del proceso son seleccionados los partidos que alcanzan el cociente partidario, definido para cada organización o coalición, en cada elección. A continuación, se convierte en parlamentario aquel candidato que obtiene mayor número individual de votos en cada partido/coalición que alcance el cociente. En este sistema, las coaliciones son contadas como partidos, para los efectos de división de los escaños. Así, ocurre que algunos pretendientes tienen votos suficientes para ocupar un escaño, pero su partido no alcanza el cociente electoral mínimo; o bien pasa lo contrario, individuos con pequeña votación reciben escaños, a pesar de obtener poco apoyo popular. Para algunos politólogos esa regla favorece la fracturación de partidos (distritos muy grandes y umbrales muy bajos, incluso aplicados a coaliciones ya que estas son permitidas).

Con respecto a la identidad de los partidos políticos, un punto destacado en la literatura sobre los partidos políticos brasileños se refiere a sus orígenes: nacidos con poca representatividad, los partidos estarían inclinados a desarrollar un juego político basado en la conciliación de los intereses. El bajo grado de institucionalización de los partidos resultaría en frágil penetración en la sociedad brasileña, ocasionando una baja identificación electores-partidos.

La Constitución brasileña en su artículo 17 señala que es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de los partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana. Consecuentemente, deben revestir carácter nacional, no pueden recibir recursos financieros ni subordinarse a entidad o gobierno extranjero, deben presentar cuentas a la Justicia Electoral y tener funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley.

Aunque libre la creación, la fusión, la incorporación y la extinción de los partidos políticos, observados los principios puestos en la Constitución, y aunque adquieran ellos personalidad jurídica conforme dispuesto en la Constitución, sólo dejan de ser asociación civil, para que cambien a partido político en sentido propio, convirtiéndose así en persona jurídica de derecho público interno, en el plano del derecho constitucional, cuando se registren sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral.

La ley nº 9.096 de 19 de septiembre de 1995, regula los partidos políticos en relación con su organización y funcionamiento, finanzas y contabilidad, y acceso a la radio y a la televisión, además de disposiciones generales y otras finales y transitorias. Según la mencionada ley, el partido político adquiere personalidad jurídica mediante requerimiento al archivo del registro civil de las personas jurídicas de la capital federal, suscrito al menos, como mínimo, por 101 fundadores con domicilio electoral en, al menos, un tercio de los estados y documentado con el acta de reunión de fundación, de la publicación del programa y del estatuto y de la calificación civil y electoral de los fundadores. Adquirida la personalidad jurídica el partido debe buscar el apoyo mínimo de electores para que pueda obtener carácter nacional, la mitad del porcentaje de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados, no computados los votos en blanco y los nulos, distribuidos por un tercio, o más, de los estados, con un mínimo del 10% del electorado que haya votado en cada uno de ellos.

La Ley Electoral garantiza también el derecho que los partidos tienen para obtener recursos públicos del llamado "fondo de partidos" y su acceso gratuito a la radio y la televisión. En Brasil, el 99% de estos recursos se reparte en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados. El restante 1% se divide entre todos los partidos reconocidos legalmente.

Está terminantemente prohibido de que los partidos acepten recursos financieros de entidades y gobiernos extranjeros. La ley permite la financiación privada de las campañas con aportes de personas físicas y jurídicas. En Brasil, la financiación ha sido objeto de muchos problemas como por ejemplo la llamada "caja dos" o contabilidad paralela, por la que pasan los recursos que no son contabilizados oficialmente por los partidos políticos. Cabe señalar que "caja dos", consiste en utilizar aportes financieros no contabilizados en las cuentas de las campañas presentadas a la Justicia Electoral después de la realización de cada elección. Lamentablemente es una práctica común en las campañas electora-

les; de este modo, las reformas a la legislación electoral se vuelven indispensables en la medida en que se incrementan los escándalos originados por la introducción de dineros provenientes de fuentes y actividades ilícitas y su conexión directa con la corrupción estatal.

En la actualidad se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional una propuesta de reforma electoral que prevé que la financiación de las campañas electorales provenga solamente del presupuesto público prohibiendo la contribución de personas físicas o jurídicas privadas. En este sentido, creo que el financiamiento exclusivamente público sólo podría evitar o disminuir la influencia del poder económico en los partidos, de contarse con una buena infraestructura de control en los tribunales electorales.

Pero más allá de la precisión jurídica, lo cierto es que debemos admitir que para la supervivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. Sin estos fondos, los partidos políticos serían incapaces de organizarse, los políticos no se podrían comunicar con el público y las campañas no podrían ser sostenidas. Por lo tanto, los fondos no son sólo indispensables, son deseables. Así, el debate es otro; esto es, determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes.

Conforme ya hemos señalado, la Constitución mantiene la elección por representación proporcional a nivel legislativo. El párrafo 1º del artículo 58 prescribe que en la constitución de las Mesas y de cada Comisión está asegurada, en cuanto fuese posible, la representación proporcional de los partidos o de los grupos parlamentarios que participan en las respectivas Cámaras. De acuerdo con el artículo 12 del Reglamento Interno (Resolución nº 17/89) de la Cámara de Diputados de Brasil, los representantes de dos o más partidos por deliberación de sus respectivas bancadas pueden constituir un Bloque Parlamentario con una dirigencia común. El Bloque Parlamentario tendrá, dentro de lo que cabe, el tratamiento dispensado a las organizaciones partidarias con representación en la Cámara. No se admite la formación de un Bloque Parlamentario compuesto por menos de un 3 por ciento de los miembros de la Cámara. Si la disolución de una bancada implica la pérdida del quórum fijado en el párrafo anterior, se extingue el Bloque Parlamentario. El Bloque Parlamentario tiene su existencia limitada a la legislatura, debiendo el acto de su creación y las alteraciones posteriores ser presentadas a la Mesa para registro y publicación. Disuelto el Bloque o modificado el porcentaje de representación que lo integrara en virtud de la desvinculación del Partido, es revisada la composición de las Comisiones mediante iniciativa del Partido o Bloque, a fin de redistribuir los lugares y cargos en consonancia con el principio de proporcionalidad partidista. De acuerdo aún con el artículo 13 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, constituye la mayoría el Partido o Bloque integrado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, considerándose minoría la representación inmediatamente inferior que, en relación al Gobierno, exprese una posición diferente a la mayoría.

En relación al Senado Federal, el artículo 61 del Reglamento Interno (Resolución nº 93/70) prescribe que las representaciones partidarias pueden constituir Bloque parlamentario. Solamente será admitida la formación de Bloque que represente, como mínimo, un 10% de la composición del Senado, debiendo tener un líder, elegido entre los líderes de las representaciones partidarias que lo componen (art. 62). La mayoría, la minoría y las representaciones partidarias tendrán líderes y vice líderes. Formada la mayoría, la minoría será aquella integrada por el mayor Bloque o representación partidaria que se le oponga. La constitución de mayoría y minoría es comunicada a la Mesa por los líderes de los Bloques o las representaciones partidarias que la componen. Los líderes de la mayoría y la minoría serán los líderes de los Bloques o de las representaciones partidarias que las componen, y las funciones de vice líderes serán ejercidas por los demás líderes de las representaciones partidarias que integren los respectivos Bloques. En el caso de que ningún Bloque alcance la mayoría absoluta, asume las funciones constitucionales y reglamentarias de la mayoría el líder del bloque parlamentario o representación partidaria que tenga el mayor número de integrantes, y de la minoría, el líder del Bloque Parlamentario o representación partidaria que le sigue en número de integrantes que se le oponga (art. 65).

Como se mencionó anteriormente, el sistema partidario brasileño se caracteriza por la existencia de un pluripartidismo, que es una de las principales características de su sistema político. Ello se ve influenciado por el sistema electoral, que afecta de manera directa en el sistema partidario. De esta manera, el Ejecutivo nacional se encuentra obligado a asumir una serie de acuerdos con otros partidos políticos para obtener un apoyo mayoritario en el Congreso Nacional y evitar el estancamiento gubernamental. El sistema de partidos también se caracteriza por una elevada fragmentación, siendo los partidos de mayor representación congresal el PT (Partido de los Trabajadores), el PSDB (Partido Social Demócrata Brasileño), y el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). Esa combinación de elementos – una matriz institucional compleja, con alta fragmentación de poder, un sistema partidario supuestamente poco estructurado y la representación proporcional – ha sido señalada en la literatura como extremadamente problemática desde el punto de vista de la gobernabilidad, y ha suscitado una serie de propuestas de reforma, algunas de tenor más radical, y otras que sugieren cambios al margen.

El multipartidismo fracturado brasileño y un federalismo muy importante obligan a las elites políticas a realizar gobiernos de "coalición", de manera contraria sería imposible garantizar la gobernabilidad. En este sentido, es imposible gobernar sin crear alianzas partidarias tanto en los Gabinetes como en el Congreso Nacional. Aquellos que han tratado de prescindir de alguna de estas dos han fracasado notoriamente. Cabe mencionar que la literatura política reserva, sin embargo, el término "coalición" para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. La formación de una coalición, en el sentido tradicional, es una unión post-electoral, mientras que la alianza es una unión pre-electoral.

Por otro lado, sea como fuere, el hecho es que el proceso político viene ajustándose progresivamente a ese conjunto de reglas, habiéndose adecuado la convivencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a prácticas que no anulan el poder de agenda del primero, pero que tampoco eliminan la importancia del segundo. Por lo tanto, en las últimas décadas la tendencia general ha sido la de consolidación de las instituciones políticas, a pesar de las dificultades en hacer efectiva la transición simultánea de un prolongado régimen autoritario hacia un orden democrático y de una economía cerrada y protegida hacia otra más acorde a una lógica de mercado, dictada por la necesidad de integración del país en los circuitos globalizados. En realidad, mientras gana fuerza una tendencia expresiva de democratización del proceso y de las instituciones políticas, podemos decir que la discontinuidad de los partidos y de los sistemas de partido, las instituciones partidistas fragmentadas, la dificultad para construir partidos nacionales, el predominio de los grupos políticos intra-partidarios de tipo regional, el importante papel del Estado en la organización y representación de intereses, una estructura centralizada y la dependencia de los gobiernos locales son los elementos centrales que debemos tomar para la explicación de la debilidad de los partidos políticos brasileños. Algunos autores han señalado acertadamente que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos, pues los buenos partidos políticos y un buen sistema de partidos constituyen el mejor antídoto contra el populismo. En cambio, si no se cuenta con buenos partidos políticos o éstos no son capaces de ofrecer respuestas adecuadas a las legítimas demandas de la ciudadanía, se produce un grave desprestigio de la democracia.

Finalmente, podemos concluir que para la consolidación de la democracia brasileña, así como para la estabilidad política y el desarrollo económico, es indispensable una reforma de los partidos encaminada a hacerlos más responsables, más dinámicos y menos tentados a sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral de corto plazo. Y en ello debemos incorporar la calidad de los liderazgos y la cultura política: se requiere tanto de líderes políticos efectivos como instituciones fuertes. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación, demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos.

PANORÁMICAS

Centroamérica

JEAN-PAUL VARGAS
Investigador asociado de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Autonómicos para Centroamérica y Panamá.
Miembro de la REI.

Relaciones grupos parlamentarios y partidos políticos. Una mirada centroamericana

El presente artículo tiene como finalidad reflexionar sobre las relaciones entre los grupos parlamentarios (GP) y los partidos políticos en los sistemas presidenciales de los países de Centroamérica y Panamá. Relaciones que determinan en gran medida la complejidad de los procesos de decisión y construcción de políticas públicas en una región en la cual, solamente el ejercicio estratégico de coaliciones –preelectorales o postelectorales- han podido darle al Poder Ejecutivo la capacidad de contar con una mayoría simple en el Pleno legislativo.

Al hablar de esta región nos encontramos ante escenarios que van de la fragilidad a una consolidación partidaria, destacándose entre los primeros el caso de Guatemala donde prácticamente los partidos políticos se encuentran inmersos en las bancadas parlamentarias, o bien los casos de Nicaragua o El Salvador donde las bancadas se encuentran integradas a una férrea estructura partidaria. Entre ambos extremos surgen entonces relaciones de: a) escenarios en los cuales la jefatura de la bancada parlamentaria conforma parte del comité directivo del partido político, b) relaciones de coordinación entre el comité del partido político y la bancada parlamentaria, c) relaciones de sumisión de la bancada parlamentaria hacia el comité del partido, d) relaciones de competencia entre ambas esferas, y e) relaciones de competitividad entre el comité del partido y su bancada parlamentaria.

¿Cuáles son los factores político-institucionales que determinan una u otra instancia? ¿Cómo afecta la institucionalización de las bancadas parlamentarias su relación con el partido político? El presente artículo se desarrolla en dos secciones: vinculación del partido político al grupo parlamentario, y dependencia del grupo parlamentario al partido político. La primera se concentra en un ángulo conceptual, mientras la segunda se formula a partir de la realidad político-institucional de la región.

(I) VINCULACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO AL PARTIDO POLÍTICO

Los partidos políticos son organizaciones que buscan el poder político para el ejercicio de una administración pública, basada en una construcción del interés general a partir de una visión ideológica determinada, siendo entonces personas jurídicas de derecho privado. De forma tal que el ejercicio del poder se estructura no solo en el control del Ejecutivo sino también desde la dimensión parlamentaria e incluso municipal.

Un partido político participa en un proceso electoral para acceder a cuotas de poder, sumando opiniones individuales que se materializan en un ejercicio de participación política, que crea programas de gobierno y ofertas electorales, sean éstas en el ejercicio del gobierno, como controlador del mismo; o bien desde una actividad de oposición parlamentaria. El ejercicio estratégico de su cuota de poder, le permitirá canalizar intereses y demandas de la sociedad y, a través de acciones reactivas o propositivas, podrá racionalizar el conflicto social con posturas específicas sobre una política pública.

Las relaciones entre el grupo parlamentario con sus partidos políticos depende de la influencia que ejerce el diseño electoral, pero particularmente los modelos de organización y democracia interna partidaria. De forma tal, que una estructura sumamente centralista promoverá una fuerte disciplina y cohesión partidaria, pues la élite política controla las carreras parlamentarias. Los principales elementos que determinan la capacidad de vinculación partidaria con las bancadas parlamentarias son dirección política estratégica(a), mecanismos de coordinación(b), y estrategias de difusión(c); no obstante la gama de instrumentos se amplía notoriamente según sea el contexto político al que se haga estudio (Cuadro nº 1).

CUADRO 1. INSTRUMENTOS DE VINCULACIÓN PARTIDARIA AL GRUPO PARLAMENTARIO

Instrumento	Definición
Dirección política estratégica	Definir líneas generales de actuación ideológicas
	Control y vigilancia de las acciones del GP para que no contravengan con los principios partidarios
Reuniones de coordinación	Reuniones del GP con directivos o especialistas del partido político
	Visitas de miembros de la dirigencia del partido a las sesiones del GP
	Participación del Jefe de Fracción a las sesiones del Comité del Partido
	Reuniones del GP con la bancada de autoridades municipales
Estrategias de difusión	Resaltar los logros de gestión del GP
	Apoyar la gestión política del GP ante los militantes y medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia

(II) DEPENDENCIA DEL GRUPO PARLAMENTARIO AL PARTIDO POLÍTICO

En todos los países de la región, con excepción de Honduras, se identifica la conformación de los grupos parlamentarios en sus reglamentos legislativos. No obstante, son pocos los casos en que además de explicar las condiciones necesarias para la constitución de los mismos, identifica los plazos y los procedimientos de forma por medio de los cuales se materializan y presentan dichas condiciones. Desde una visión general, en Centroamérica la mayor tipificación se da en Guatemala, en un nivel intermedio los casos de El Salvador, Nicaragua y Panamá, y de una forma más básica el caso de Costa Rica y Honduras –éste último se destaca por ser el país con mayor grado de ambigüedad-.

A efectos de comprender las relaciones entre el GP y los partidos políticos, se opta por una combinación de dos variables: nivel de organización parlamentaria y dependencia al partido político, cada una de ellas subdivididas en tres posibles niveles de relación: baja, media y alta (Cuadro nº 2).

Los resultados regionales demuestran que en el segmento alto nivel de organización reglamentaria y media dependencia partidaria de los grupos parlamentarios se encuentra el caso de Costa Rica, donde su estructura organizativa es propia de un modelo de grupos parlamentarios, pero su realidad es de bancadas unipersonales vinculadas al partido político.

Nicaragua se ubica en un nivel medio de dependencia de los grupos parlamentarios al partido político y con un nivel medio de organización reglamentada de los grupos parlamentarios. No obstante, el diseño administrativo y organizativo del Parlamento en general tiene a dar un alto protagonismo a los diversos grupos parlamentarios representados, por lo cual se obtiene una especie de reglamentación de carácter colateral.

Panamá se ubica en una alta dependencia partidaria pero un nivel medio de reglamentación, donde básicamente se reconoce la potestad de auto-reglamentación y la figura de los jefes de fracción, pero a diferencia de otros países en categoría media, no otorga institucionalmente el reconocimiento de una asignación de personal de confianza por tamaño de las bancadas. Sin embargo, se destaca por una alta tipificación procedimental en el proceso de conformación de las bancadas parlamentarias y la forma por medio de la cual se regulan los casos de los parlamentarios que no alcancen el umbral necesario.

En el segmento bajo nivel de dependencia partidaria y un nivel medio de organización reglamentada de los grupos parlamentarios se destacan los casos de Guatemala y El Salvador que bajo el modelo de grupos parlamentarios carecen de una organización reglamentada con excepción de la garantía de personal técnico de confianza. En estos casos, muchos de los dispositivos reglamentados por ejemplo en Costa Rica, ayudarían al modelo de interlocución política de las bancadas.

Honduras por su parte se ubica en los extremos inferiores de ambas categorías, donde reglamentariamente se opera bajo una modalidad de legislador-individual; que es opacada por una institucionalidad informal del modelo de grupos parlamentarios, basados en cohesión partidaria.

El Cuadro nº 3 expone que la tendencia regional sobre los modelos de grupos parlamentarios es la existencia de un umbral mínimo de conformación, el cual tiene como punto más alto Guatemala (6,93 de peso relativo con respecto al Pleno) y más bajo Nicaragua (4,36 de peso relativo con respecto al Pleno), excluyendo los casos de Honduras y Costa Rica, cuyos sistemas políticos permiten bancadas unipersonales.

Guatemala, Nicaragua y Panamá son los únicos países cuyos reglamentos tipifican el procedimiento de renuncia de parlamentario a su bancada, aunque en los tres casos se da por naturaleza diferente, pues mientras en el primero de ellos se establece una vía regulatoria de los flujos en las relaciones de poder, en el segundo es más una notificación del jefe de fracción y en el tercero constituye parte del procedimiento de revocatoria de mandato.

En El Salvador su reglamento establece la posibilidad de renuncia pero no se determina el procedi-

CUADRO 2. DEPENDENCIA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y NIVEL DE ORGANIZACIÓN REGLAMENTADA DE GP EN CENTROAMÉRICA, 2011

		Dependencia del Grupo Parlamentario al partido político		
		Baja	Media	Alta
Nivel de organización reglamentada de los Grupos Parlamentarios	Alto		Costa Rica	
	Medio	Guatemala El Salvador	Nicaragua	Panamá
	Bajo	Honduras		

CUADRO 3. INGENIERÍA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS (GP) EN CENTROAMÉRICA, 2009							
Dimensiones	**Atributos reglamentarios**	**Guatemala**	**Honduras**	**El Salvador**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Capacidad de revocatoria de mandato parlamentario	Revocatoria de mandato por incumplimiento de funciones parlamentarias	No	Sí	No	No	No	No
	Revocatoria de mandato por la ciudadanía	No	No	No	No	No	Sí
	Revocatoria de mandato por el partido político	No	No	No	No	No	Sí
Dependencia al partido político	Obligatoriedad del parlamentario para formar parte de un GP	No	No	No	No	No	Sí
	Grupos parlamentarios con vinculación partidaria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	GP sin vinculación partidaria	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
	Umbral de escaños para conformar los GP	11	1	5	4	1	4
	Limitación o fijación temporal para la conformación de GP sin vinculación partidaria	No	No	No	--	--	Sí
	Aplicación de criterios de representación electoral para la conformación de GP sin vinculación partidaria	No	No	No	--	--	No
	Peso relativo del legislador con respecto al Pleno	0,63	0,78	1,19	1,09	1,75	1,41
	Peso relativo del GP con respecto al Pleno	6,93	0,78	5,95	4,36	1,75	5,64
	Se contempla la figura de grupo mixto	No	No	No	No	Sí[1]	Sí
Nivel de organización reglamentada	Tienen los GP la facultad de autorregularse	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Contempla el reglamento la figura del jefe de GP	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Contempla el reglamento la figura de voceros de GP	No	No	No	No	Sí	No
	Tipifica el reglamento la periodicidad de las reuniones de los GP	No	No	No	No	Sí	No
	Reconocimiento de las sesiones de los GP en las instalaciones parlamentarias	No	No	No	No	Sí	No
	Garantiza el reglamento personal técnico de confianza a los GP	Sí	No	Sí	Sí	No	No
	Se tipifica el proceso de renuncia del legislador a la bancada	Sí	No	No	Sí	No	Sí
	Se exige explicación de las causas del transfuguismo	No	No	No	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con reglamentos parlamentarios de la región

[1] *Aplica únicamente para aquellas fracciones quienes no alcancen al menos tres escaños, y en materia referente a la asignación de recursos humanos, financieros y materiales.*

miento. Honduras y Costa Rica carecen de una tipificación sobre tal posibilidad de renuncia.

Tres países de la región, Guatemala, Honduras y El Salvador contemplan abiertamente la posibilidad de bloques parlamentarios sin vinculación partidaria. Sin embargo, en los casos de Guatemala y El Salvador se da una dinámica basada en el modelo de los grupos parlamentarios, mientras que en Honduras es la del legislador individual. Esta realidad afecta las relaciones en cada país entre dependencia al partido político y nivel de organización reglamentaria de los grupos parlamentarios (Ver Cuadro nº 3).

Nicaragua y Costa Rica reglamentariamente otorgan la categoría de grupos parlamentarios únicamente a aquellos partidos políticos que han participado en el proceso electoral y obtienen representación parlamentaria.

El caso de Panamá tiende a ser particular, pues si bien los grupos parlamentarios no tienen vinculación partidaria, su naturaleza es totalmente diferente a los casos de Guatemala y El Salvador que más se le asemejan por su estructuración de grupos parlamentarios, pues esa no vinculación es producto de una externalidad del sistema y no porque se base en el reconocimiento y potestad de separación del legislador del partido político, dado que el mandato imperativo permitiría su revocatoria ante una separación partidaria. Por ello es que en dicho sistema se contempla la existencia de fracciones mixtas.

La efectividad de la gestión parlamentaria depende en gran medida de la existencia de una diferenciación clara entre las atribuciones de los diputados considerados individualmente por un lado y de las bancadas parlamentarias por otro. Ello tiene que pasar inevitablemente por la institucionalización de las bancadas parlamentarias, pues caso contrario el reforzamiento del modelo de diputado individual tenderá a reforzar los comportamientos individuales e incluso de un incremento de las tasas de transfuguismo, como votos bisagra por parte de los partidos políticos dominantes.

> En todos los países de la región, excepto Honduras, se identifica la conformación de los grupos parlamentarios en sus reglamentos legislativos. No obstante, son pocos los casos en que además de explicar las condiciones necesarias para la constitución de los mismos, identifica los plazos y los procedimientos de forma por medio de los cuales se materializan y presentan dichas condiciones

Esto implica, por tanto, una definición clara de las modalidades y tiempos de conformación, así como las atribuciones asignadas, y particularmente su diferenciación con las dadas al parlamentario en su condición individual.

Ninguna reforma reglamentaria será efectiva si ella no emana de un consenso político, pero sobre todo un convencimiento de su importancia y relevancia hacia la ingeniería parlamentaria, por parte de los partidos políticos, especialmente en cuando hacer valer su adecuada implementación. Con ello, se refuerza el supuesto de que la opción de reforma en un país no es necesariamente pertinente o prudente en otro sistema político de la región, pues ello deberá pasar por un fuerte diálogo y una adaptación hacia los procesos de sedimentación institucional, como del análisis integrado con el entramado de la misma ingeniería parlamentaria.

De esta forma, el ejercicio real de las reformas parlamentarias se encuentra a su vez condicionado por la fortaleza o no del modelo de grupos parlamentarios y particularmente la institucionalización de la junta de jefes de bancada o de portavoces. Una junta de portavoces institucionalmente fuerte puede erigirse como un contrapeso a las decisiones o resoluciones que unilateralmente asuma el Directorio Legislativo, con lo cual se contribuye a limitar los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones.

PANORÁMICAS

México

Los grupos parlamentarios y los partidos políticos en México

ILIANA BRISEÑO ANGELES
Politóloga. UNAM.
Miembro de la REI.

El Poder Legislativo se conforma en México por la Cámara de Diputados (500) y la Cámara de Senadores (128), los cuales se renuevan cada tres y seis años, respectivamente. Septiembre de un año electoral es el mes elegido para que los partidos políticos que compitieron en las elecciones y saben el porcentaje de votos reflejados en escaños, empiecen a calentar motores para dar inicio al Grand Prix legislativo, a partir del resultado ganador el sistema de partidos da el banderazo de salida para cubrir su primera vuelta del Grand Prix, que es la conformación de los grupos parlamentarios.

No es difícil observar, que en ese pequeño espacio de tiempo, mientras son declarados los ganadores y la toma de protesta de los mismos, el sistema de partidos cobra una de sus mejores y peores caras, pues vemos desfilar sus principales escuadras, los mejores corredores que viajarán de forma trianual y sexenal por espacios con obstáculos, lluvia, sol o nieve en el camino legislativo, los dirigentes de las principales marcas inician a concretar quiénes son sus mejores corredores todo terreno en las negociaciones o valoraciones para que sean integrantes de las Comisio-

nes, secretarios y Presidentes de éstas, cuánto mejor si se es líder de la bancada, porque ello representa el principal interlocutor entre los otros grupos parlamentarios, el Poder Ejecutivo, Judicial y demás instancias de gobierno.

La carrera da inicio con una ventaja real del sistema de partidos sobre los grupos parlamentarios, ya que no cabe la menor duda que, si bien los integrantes de éstos tienen una evidente filiación partidista, no sobra decir que en ese momento, ya no sólo son integrantes de un partido político, sino representantes ciudadanos ante los otros poderes.

En México vemos que aún existen varios hechos que denotan que los grupos parlamentarios del Congreso guardan una gran subordinación respecto de su partido político, lo cual a nuestro juicio, no es del todo sano para la democracia. Entre dichos aspectos, resaltan:

Congelamiento de propuestas del Ejecutivo. Si bien es cierto que las propuestas del Ejecutivo son perfectibles, y que después de un análisis serio, algunas podrían ser viables para la población y otras no; pareciera ser que los grupos parlamentarios deciden modificarlas sustancialmente o congelarlas principalmente por el hecho de no acrecentar las tasas de éxito del gobierno en turno.

La mayoría de los legisladores responde más a las necesidades del partido, que a las necesidades del electorado que lo eligió. En México 200 diputados y 64 senadores ocupan su escaño de acuerdo a la fórmula proporcional y de primera minoría, primera razón por la que no se sienten comprometidos con responder a un electorado, y sí, a

los que apoyaron su candidatura, que evidentemente son sus dirigentes partidistas. Motivo que se ve reflejado en muchas de sus decisiones y acciones, las cuales favorecen a su partido y no al conglomerado de mexicanos, por ello la necesidad de acudir a la reelección legislativa.

Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas del Poder Legislativo. Al carecer de reglas definidas que obliguen a los "representantes del Poder Legislativo", ellos no responden a las demandas del electorado que los eligió, sólo piensan en el siguiente escaño o puesto que tendrán, y que su actividad presente puede ayudar o repercutir para que sean o no contemplados por los dirigentes tomadores de decisiones. No es equiparable la cantidad de actividades que debe reportar el Ejecutivo, gracias a la Ley de Transparencia, Informe de Gobierno, Comparecencias, Cuenta Pública, solicitudes de información del Congreso, etc., con la forma en que ejercen su poder los legisladores, donde la transparencia y rendición de cuentas es nula.

Falta de cultura política de los ciudadanos. El círculo de vicio se cierra con el desconocimiento o despolitización ciudadana, esto es, en la medida que los integrantes sigan sin involucrarse en temas de interés público y desconozcan básicos como el nombre de su diputado local y federal, así como las atribuciones de éste y acciones. El ciudadano no tiene elementos para evaluar a sus representantes legislativos, y los partidos políticos siguen teniendo el control de los grupos parlamentarios, definiéndose no sólo como los describió Giovanni Sartori como un sistema político en miniatura y lleva esta conceptualización hasta sus últimas consecuencias.

Finalmente, mientras los partidos políticos no recuerden que son entidades de interés público de acuerdo al artículo 41 de la Constitución Mexicana y tienen como fin la promoción de la participación de la ciudadana en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y tener acceso al ejercicio del poder, la Democracia no sólo se debilitará, sino que perderá seguidores y defensores, y los grupos parlamentarios que al día de hoy esgrimen sus filiaciones partidistas, lograrán que el cincuenta por ciento de electores restantes que consideraban en el 2008 de acuerdo a Latinobarómetro logren concebir la Democracia sin partidos políticos.

Reformas estratégicamente críticas para optimizar la gestión del Congreso peruano

CÉSAR DELGADO-GUEMBES
Experto en Derecho Parlamentario
Ex Oficial Mayor del Congreso

El todo es más que la suma de sus partes. Esta verdad no llega a calar en el parlamentarismo peruano. El estilo, la racionalidad y la lógica personalista, así como el insuficiente esfuerzo por pensar desde la camiseta del Congreso, en vez de la de los actores individuales que suponen representar al pueblo en parlamento, son dos importantes causas por las que el Estado parlamentario padece de déficits de gestión estatal. Para representar es necesario contar con la actitud de quien piensa y hace no para sí, sino para el bienestar y beneficio de sus representados. Sin esta actitud el representante sólo se representa a sí mismo, y la democracia, por lo tanto, es un pretexto falaz para la perversión del sistema político. Corregir ambos factores permitirá pasar del absolutismo de un régimen operativa, práctica y concretamente oligárquico, a uno republicano por definición y por principio.

Para la reforma del Congreso generalmente las propuestas más socorridas son la revocatoria del mandato parlamentario (lo que importa, aunque no se diga, tanto la negación del principio de la democracia representativa que se concreta en la no imperatividad del mandato, como la reforma del sistema electoral de manera que se sustituya el principio de representación proporcional por el de representación mayoritaria, y la sustitución de elección no por circunscripciones plurinominales sino uninominales); el retorno al sistema bicameral en vez del actual sistema unicameral; la elevación de la cota o índice de representatividad de forma que los representantes tengan más proximidad con sus electores a través de un número mayor de congresistas cada uno de los cuales represente a un menor número de electores; y algunos más propugnan la eliminación de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria (para que nada cambie en el estilo personalista, o perverso, en la conducta individual de los representantes, se propone un cambio que se espera no suponga daño a quien lo propone).

Ese tipo de reformas son dignas de consideración por el mejoramiento de la performance política del sistema representativo, pero es hipótesis de estas reflexiones que los logros que se espera alcanzar con ellas pueden también conseguirse con creces aumentando la eficiencia de los arreglos, procesos y costumbres organizacionales. Examinemos por eso la situación, exploremos por qué el estado de cosas actual falla, y pensemos en cómo corregir y superar las deficiencias que se advierten.

Si bien existen responsabilidades individuales por el mal ejercicio de la función, en el ineficiente o mal funcionamiento del Congreso todos los representantes tienen una falta compartida, cuando se rehúsan a ver cómo las reglas de su funcionamiento estructuran las deficiencias de la totalidad de este órgano estatal.

1. Ausencia de plan estratégico: carencia de visión y proyectos de largo plazo

Una de las diferencias más importantes entre una concepción mesiánica y una concepción democrática, es la coordinación entre las diversas instancias de poder. Los estilos mesiánicos o autocráticos operan bajo una lógica personalizada de procesos de toma de decisión. En las organizaciones democráticas se reconoce la pluralidad y la diversidad como base de los procesos de toma de decisión.

En el período 2001-2006 el Congreso ensayó por primera vez el uso del planeamiento estratégico, el mismo que se utilizó operativamente entre los años 2002 al 2006. En el período 2006-2011 no se realizó esfuerzo alguno de agregar las propuestas de los diversos niveles involucrados en los distintos procesos parlamentarios en un plan que direccione simultáneamente los esfuerzos de los actores.

¿Qué efectos ocasiona la ausencia de un plan estratégico organizacional? La más grande falla en la ausencia de planeamiento es que se carece de visión y de proyectos que permitan la colaboración de todas las partes involucradas en el planeamiento. Sin visión no hay dirección colectivamente concertada y, por lo tanto, así existan quienes ocupen puestos directivos sus papeles se desempeñan conforme a la improvisación, a la coyuntura y a preferencias discrecional y casualmente establecidas. Se pone la carreta delante de la mula.

Si la falta de una visión colectiva común en todos los actores causa anomalías en la dirección plural de la organización, la falta de proyectos colectivos supone el dispendio ineficiente de recursos, y es un incentivo para el desorden y el conflicto entre las partes. El planeamiento permite predecir o anticipar los lugares de encuentro esperados, de forma que los actores procuren ventilar abierta y transparentemente las discordias con el objetivo de llegar a puntos intermedios de acuerdo.

El planeamiento estratégico, en suma, es una herramienta que facilita la sinergia entre las distintas fuerzas políticas, de manera que así se procure la concordia consensuada y racional de las distintas visiones y proyectos, y por lo mismo en resultados donde los productos hayan sido consecuencia de la máxima economía posible en el proceso deliberativo de la asamblea. Sólo de este modo es esperable que los debates exploten al máximo el escaso tiempo disponible para aprobar la diversidad de propuestas políticas pendientes de estudio y de discusión entre todos, tanto en las Comisiones como en los Plenos.

2. Ausencia de Agenda Parlamentaria Priorizada (APP): carencia de indicadores base de evaluación de la gestión organizacional

El sistema democrático tiene por premisa la organización institucional del poder, en base a una racionalidad instrumental de los órganos del Estado que genere tangible valor agregado a la población. Este requisito supone definir qué debe hacerse, cómo debe hacerse, cuándo debe hacerse, y con qué recursos, para que la población reciba el valor agregado que confía se le entregará como resultado de la acción política desde el parlamento.

¿Qué efectos ocasiona la ausencia de Agenda Parlamentaria Priorizada? Si el Congreso deja que sus actos constituyan una suma ciega de esfuerzos sin articulación alguna con las prioridades de acción colectiva en una unidad anual de tiempo, el resultado será que una agencia colegiada como es el Congreso perderá miserable e injustificablemente oportunidades de avanzar según unidades de sentido y de dirección preestablecidos. Y la sociedad, evidentemente, quedará burlada porque la confianza que otorgó no es honrada por quien no se hizo responsable del encargo recibido.

Nuevamente, entre los años 2001 y 2006 se ensayó la organización racional del trabajo parlamentario a través de la aprobación anual de una Agenda Priorizada, cuya atención permitiría la acción coordinada entre Comisiones y el Pleno para agendar los debates y las votaciones según un programa de acción parlamentaria. La

existencia de este importante instrumento de programación organizacional no se utilizó de modo rígido, puesto que coexistió con la dinámica flexible de la coyuntura impredecible a inicio de cada período anual. Pero el principio de la organización según un programa de acción parlamentaria se respetó de manera razonable. Pudo mejorarse, ciertamente, pero el ensayo fue un excelente experimento de organización sincronizada de esfuerzos.

Pero otro importante efecto que la carencia de Agenda Parlamentaria Priorizada causa es el trabajo sin capacidad de medición de la acción e intervención parlamentaria. Si la Agenda Priorizada permite definir qué se programa para corregir o mejorar la situación del país con la acción parlamentaria, es posible simétrica y recíprocamente medir también el costo ocasionado por no alcanzar lo que el país necesitó que el parlamento corrija o mejore. Y así es posible calificar de modo objetivo cuánto sirve o cuánto deja de ser útil el Congreso.

3. Períodos cortos de los cuerpos directivos: ineficiencia e inestabilidad política

Es una práctica sostenida y normativamente sustentada que los cuerpos directivos del Congreso sean elegidos con periodicidad anual. Los argumentos a favor del mantenimiento de este arreglo institucional son que la anualidad permite la alternancia y, por lo mismo, una menos inequitativa distribución de oportunidades entre los congresistas.

¿Qué efectos ocasionan los períodos cortos de los cuerpos directivos? Más allá de los argumentos a favor de la igualdad de oportunidades, o de la alternancia democrática en el acceso a puestos directivos, mantener esta opción organizacional tiene costos bastante altos. Las democracias fuertes deben ser eficientes, no menos que representativas. El Congreso no es menos representativo cuando mayor número de congresistas puede ocupar un puesto directivo en las Mesas del Pleno o de las Comisiones. Pero ocurre que el Congreso sí es significativamente más ineficiente y paga un costo institucionalmente muy alto con el gusto que se dan quienes aspiran a presidirlo.

Es un arreglo que más es lo que resta que lo que suma. Todos los años los elegidos (porque son contados los casos de reelección a puestos directivos) deben pasar por un período de adaptación o de aprendizaje del nuevo puesto. Ese período puede fluctuar entre un mes y cuatro meses, según la intensidad de la dedicación, el tiempo invertido, y la capacidad de aprender del representante. En el mejor de los casos el Congreso pierde en calidad de conducción alrededor de cinco meses, sólo por el período inicial de aprendizaje. Pierde muchísimo más en cuanto al potencial basado en la experiencia de dirección que se adquiere en el puesto, porque todo lo aprendido y la experiencia adquirida durante el año de mandato no son aprovechados por quien sucede en el cargo. En consecuencia, se pierde en eficiencia, como también en estabilidad política porque las nuevas directivas no suelen mantener las políticas de manejo institucional de las que las precedieron.

Detrás de la lógica de la alternancia y de la mayor igualdad de oportunidades, sin embargo, está la concepción del acceso a puestos directivos como una recompensa u ocasión. Recompensa por lealtades. Ocasión para asignar beneficios (puestos de representación, viajes, puestos directivos, preferencias en la agenda, debates o prioridad en las votaciones, etc.). Estos son rasgos de una política rentista o patrimonialista, que se vale de un bien público para asignar beneficios privados entre los actores. Una forma más de perversión del sistema político que es usado sin tener en cuenta al usuario final de los resultados institucionales que es la república, y de desviar el uso de recursos estatales según una lógica personalista.

Para revertir esta dinámica contraproducente una alternativa sencilla es que en vez de que los puestos directivos duren un año, que duren el período entero, de modo similar al que ocurre con la Presidencia de la República. El factor colateral que viene con esta opción es que, además de mejorar la calidad del liderazgo, de afirmar la apuesta por la estabilidad política, y de ganar significativamente en eficiencia, así también se fortalece la autoridad en el régimen político y se consolida la identidad de la institución parlamentaria.

4. Excesivo número de Comisiones: agregación de decisiones insuficientemente representativas

El número de Comisiones Ordinarias debe guardar proporción con el número de agrupaciones políticas y Congresistas. No depende sólo del número de Ministerios. La lógica y dinámica de funcionamiento del Congreso no debe reproducir mecánicamente la división del trabajo en el gobierno. Tiene pies forzados propios de su naturaleza plural y representativa.

Usualmente se asume que cuanto mayor sea el número de Comisiones el Congreso podrá ser más eficiente en su labor de control y normativa. Falso. Todo lo contrario. Cuanto más Comisiones haya menos posibilidades de que los grupos parlamentarios estén clara, funcional y adecuadamente representados. En efecto, a más Comisiones cada grupo debe extender el número de posiciones que cubrir y también de diluir la posibilidad de que sus miembros actúen informada y preparadamente en la extensa multiplicidad de encargos numerosos que deben cumplir como representantes de sus grupos parlamentarios.

Lejos de ser un espacio para distribuir cuotas de poder, esto es, de repartición rentista de cargos directivos en la organización parlamentaria, la razón de ser de las Comisiones es asegurar que todos los grupos parlamentarios puedan expresar los puntos de vista de sus agrupaciones, a partir de una posición corporativa y no sólo desde la perspectiva individual de un congresista independientemente de la que respalde su grupo.

¿Qué efectos ocasiona el excesivo número de Comisiones? A mayor número de puestos que cubrir, menos capacidad de los grupos, especialmente los más pequeños, de atender conscientemente las sesiones y de entender con claridad qué temas se estudian y discuten en las Comisiones. Obviamente, a menor calidad en la participación e intervenciones, también menor calidad técnica y también política de los productos colectivos de las Comisiones. Por lo tanto, también más oportunidades desaprovechadas en la fase de estudio que exigirán mayor e innecesario tiempo de debate en el Pleno entre todos los congresistas, debido a que los grupos no aseguraron la representatividad de sus posiciones en los dictámenes. Ergo, el sumo de los dispendios y de los desgastes en la gestión de los procesos parlamentarios, que está perfectamente al alcance de los grupos prever.

Lo razonable es que un congresista no pertenezca a más de dos Comisiones, con el objeto de poder así saber de qué tratan los temas discutidos, y qué efectos generan para el país. A mejor la calidad de la comprensión del congresista sobre los temas discutidos, también mejor la calidad de sus intervenciones y de la solidez de las posiciones del grupo del que es miembro.

El efecto que genera, por tanto, un número irrazonable de Comisiones, será que los congresistas no estén en condiciones de asistir físicamente, ni de opinar informadamente y con adecuado conocimiento de causa sobre los temas agendados para cada sesión. Pero lo más grave es que, si asisten y votan, la calidad de la votación no reflejará en realidad la posición de su partido, porque el voto carece de carácter vinculante para su agrupación política debido al personalismo en medio del cual ocurre la débil actuación del congresista. Son los mitos de una visión chata y burdamente cuantitativa de la proporcionalidad como criterio de justicia política. Preferible es no participar en una Comisión sobre cuyos temas no se podrá opinar y votar por falta de capacidad efectiva para conocer qué significan y qué efectos tienen los proyectos o propuestas que se ponen en discusión.

¿Cuál es la alternativa? Que se reduzca el número de Comisiones de manera que no haya un número mayor al doble del número de grupos parlamentarios. Así cada congresista sólo tendrá que asistir a no más de dos Comisiones, y los grupos estarán eficiente y seguramente representados en todas las Comisiones Ordinarias.

5. Simplificación de órganos de coordinación: un solo órgano reforzado y ponderado de coordinación

Como resultado de la precipitación y la falta de experiencia que rodeó el proceso de aprobación del Reglamento del Congreso, se concibió un Consejo Directivo encargado de preparar y organizar las sesiones y los debates, y algunas atribuciones administrativas centrales. El criterio de composición, sin embargo, utilizó la regla

de la presencia proporcional de miembros según el número de escaños en el Pleno.

Con los años, la mayor experiencia llevó a buscar alternativas más flexibles y expeditivas para el proceso de definición de la agenda de las sesiones. Así fue como se creó en Octubre del 2001 la Junta de Portavoces. Sus funciones fueron distintas, y también su composición porque se sustituyó el criterio de la representación proporcional por el de la representación ponderada. Es decir que había sólo tantos miembros como grupos parlamentarios, pero cada miembro representaba el número de votos de su grupo para tomar las decisiones en la Junta.

¿Qué efectos ocasiona la duplicidad de órganos de coordinación? El efecto que genera la presencia de dos órganos de coordinación, además del órgano propiamente directivo que es la Mesa Directiva, es la progresiva superposición de tareas y falta de claridad en el sentido de dirección de los esfuerzos corporativos. Nuevamente, un arreglo estructural y organizacionalmente ineficiente, porque la división de funciones previstas en el Reglamento exige la realización de convocatorias a sesiones, normas, prácticas, designaciones, actas, publicidad y seguimiento de acuerdos por partida doble. Una opción burocratizante del trabajo parlamentario que lejos de agilizar los procesos de toma de decisión los complica, fuera de agudizar, además y por cierto, la tendencia a la creación de más órganos porque así se consiguen más puestos notables a los cuales acceder.

La alternativa más recomendable es simplificar la estructura, eliminando el Consejo Directivo y fusionando las responsabilidades funcionales de ambos órganos en la Junta de Portavoces, la que debiera seguir componiéndose según un criterio ponderado en el que no hay más miembros que el número de grupos parlamentarios, en el que cada miembro representa tantos votos como el número de escaños de su agrupación política.

En conclusión, dada la situación de improvisación y los arreglos personalistas entre quienes operan en la asamblea representativa del Perú, el Congreso ha hecho un uso ineficiente de los limitados recursos de que dispone. Sin conducción desde una posición clara e inconfundible de liderazgo capaz de llevar la gestión con un norte y un horizonte de mediano o de largo plazo, los supuestos representantes de la república seguirán repitiendo errores históricos y debilitarán la estabilidad política que el desarrollo nacional demanda. La negación y transgresión de una premisa organizacional elemental, como es la de reconocer que el todo es mucho más que la suma de sus partes, será una causal de culpabilidad solidaria en la integridad del colectivo de agentes de la voluntad popular que empiecen a desarrollar su mandato en el Perú en Julio del 2011. Es imperativo que se hagan cargo de las reglas que utilizan para coordinar y concertar esfuerzos en beneficio de la república y de todos los peruanos.

Para resumir, los cambios urgentes y decisivos que significarán la reforma del parlamento ya se han perfilado: (1) un plan estratégico organizacional elaborado con el concurso y compromiso convencido (y no sólo nominal o formal) de todas las agrupaciones políticas; (2) el uso regular de la Agenda Parlamentaria Priorizada como herramienta de programación de todas las actividades funcionales, así como, igualmente, como línea de base en la que se integren los indicadores de avance, de resultados, y de efectividad política del Congreso durante los cinco años por delante; (3) el reemplazo de la inorgánica costumbre de elegir a los cuerpos directivos del Congreso cada año, por una norma que establezca la elección de dichos cuerpos por el íntegro del período constitucional; (4) la reducción del número de Comisiones Ordinarias, de manera que en cada una de ellas sea factible el ejercicio de la capacidad representativa de las agrupaciones en los acuerdos que adopten; y, (5), la fusión de la Junta de Portavoces y del Consejo Directivo, en un solo órgano de representación ponderada de las agrupaciones políticas, con competencias concentradas que integren las que ahora están divididas entre ambos.

Bien podría integrar este programa organizacional una base confiable y segura para gestionar mejor y más honrada y eficientemente la institución parlamentaria, y servir así mejor los intereses de la república en cuyo nombre los «supuestos representantes» tendrán que cumplir con la legítima expectativa que el pueblo les tiene y les confía.

La delegación legislativa de Venezuela de diciembre de 2010

MICHAEL NÚÑEZ TORRES
Profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Criminología.
Universidad Autónoma de Nuevo León

Venezuela hizo su entrada al siglo XXI con un nuevo texto constitucional, conocido como Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante CRBV), el cual resultó de un proceso constituyente que acabó con la que hasta entonces había sido la Constitución de mayor duración en el país, la Constitución Nacional de 1961 (en adelante CNV). La CRBV promulgada en 1999 presenta una cantidad inmensa de innovaciones, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica, lo que explica la cantidad significativa de expectativas que la evolución de esta Constitución supuso. Sin embargo, luego de que la CRBV ha superado la primera década de vigencia, no es difícil constatar su transgresión sistemática por parte de todo el aparato institucional del Gobierno del presidente Hugo Chávez, cada vez más cercano al autoritarismo y por ende más lejano de los postulados de la democracia constitucional. En esta nota quiero llamar la atención sobre un tema fundamental en el sistema de fuentes del Derecho instaurado por la CRBV, y que constituye un ejemplo evidente de cómo las instituciones constitucionales son desnaturalizadas por el propio sistema autoritario. En este sentido me referiré a la llamada delegación legislativa que se encuentra reconocida en los artículos 203, en su apartado último, y 236, en su numeral 8°, ambos de la CRBV, en virtud de la cual se impone una ampliación desmesurada de la facultad legislativa del presidente de la República. Por si fuera poco, la jurisprudencia constitucional venezolana se ha encargado de desnaturalizar la delegación legislativa en detrimento de la Asamblea Nacional, trastocando el principio de división de poderes y borrando del ordenamiento jurídico la garantía de la reserva de ley, en especial la de ley orgánica.

Sabemos que el presidente de la República tiene la facultad de dictar actos con rango y fuerza de ley, previa la autorización de una ley habilitante (Art. 236.8 CRBV). Aunque en Venezuela el constituyente no estableció diferencias en cuanto a nombres de uno u otro decreto con rango de ley, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, en su sentencia del 11 de diciembre de 2001 (Caso: Gobernador Enrique Mendoza), reprodujo la

clasificación de la Constitución Española (en adelante CE) que distingue entre decretos-leyes y decretos-legislativos, siendo estos últimos los que forman parte del objeto de esta nota. No obstante, a diferencia de lo que sucedía en la CNV, en la cual se establecía que los decretos-legislativos sólo podían ser dictados en materia económica y financiera, la CRBV no fijó ningún límite material, con lo cual se llegó al extremo de que se dictaran decretos legislativos con rango y fuerza de ley orgánica, desvirtuando la naturaleza jurídica de este tipo de acto. En España la Constitución estableció de forma expresa que las materias que son reserva de ley orgánica no pueden ser delegadas para ser desarrolladas por el Gobierno a través de decretos-legislativos (82.1 CE). Aun así, pienso que los límites materiales a los decretos legislativos de la CRBV se deben entender como implícitos, en tanto que el principio de división de poderes no permite que aceptemos que el presidente pueda legislar en todas las materias al tiempo que la Asamblea hace dejación de sus facultades legislativas.

No ha sido esta la opinión de la Sala Constitucional venezolana. En efecto, en su sentencia del 19-10-2001 dijo: *Al respecto, el artículo 236, numeral 8 de la Constitución vigente, dispone de manera amplia y sin ningún tipo de limitación, la atribución del Presidente de la República para "dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley" con lo cual se modificó el régimen previsto en la Constitución de 1961, que atribuía al Ejecutivo Nacional la competencia para dictar decretos-leyes exclusivamente "en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial (art. 190, ordinal 8).*

Puede apreciarse, en consecuencia, que de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, no existe un límite material en cuanto al objeto o contenido del decreto ley, de manera que, a través del mismo, pueden ser reguladas materias que, según el artículo 3 de la Constitución, corresponden a leyes orgánicas; así, no existe limitación en cuanto a la jerarquía del decreto-ley que pueden dictarse con ocasión de una ley habilitante, por lo cual podría adoptar no sólo el rango de una ley ordinaria sino también de una ley orgánica.

Esta sentencia desvanece todo el telos de la delegación legislativa, es decir, borra la colaboración de poderes en la función de hacer leyes y da paso a una capacidad legislativa del Presidente de la República, que se sustrae a cualquier límite material; todo lo cual termina por generar un desconocimiento de las competencias y los controles establecidos por el constituyente en razón del principio de la división de poderes. La Sala Constitucional tenía que haber limitado, a través de una sentencia interpretativa, la supuesta ausencia de límites materiales que deja abierta la CRBV, lo cual no hubiese supuesto mutación constitucional alguna; al contrario, hubiera formado una defensa del principio de división de poderes. Para ello, le hubiese bastado con revisar la posición de las leyes orgánicas dentro del sistema de fuentes, argumento que en sentido lógico conduce a negar la capacidad presidencial para dictar "decretos con fuerza de ley orgánica", pues la CRBV, cuando estableció la competencia del Ejecutivo para legislar con la previa habilitación de la Asamblea Nacional, no se refirió a la ley orgánica sino a la ley. Hubiese sido lo propio, porque su función como garante de la CRBV se debe centrar en dotar de los mejores mecanismos a los ámbitos que conforman el núcleo o base de la constitucionalidad. Por ello, la Sala Constitucional debió restringir los ámbitos normativos del Poder Ejecutivo, en lugar de ampliarlos en detrimento de la apaleada capacidad legislativa de la Asamblea Nacional venezolana. Con la posibilidad del Presidente de la República de dictar decretos con rango y valor de ley orgánica, se desconoce la preeminencia institucional del Poder Legislativo en el desarrollo de la función legislativa.

Por otra parte, el constituyente definió la naturaleza jurídica de este acto denominado ley habilitante de la siguiente manera: *Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes*

deben fijar el plazo de su ejercicio. (Último apartado del Art. 203 CRBV). De modo que el constituyente de 1999 siguió una regulación similar a la que hizo la CE en relación con la ley de bases. Asimismo, es importante señalar que los decretos legislativos en Venezuela deben ser controlados por la Sala Constitucional, de manera que el contenido material de estos actos del Poder Ejecutivo se adecue no solo al texto constitucional sino a la ley habilitante (formal y materialmente). Ahora bien, la experiencia que Venezuela ha tenido en esta materia ha sido en menoscabo del principio de división de poderes. Los ejemplos más dramáticos han sido las delegaciones legislativas de los años 2000, 2007 y ahora la de diciembre del 2010.

La actual "Ley que autoriza al Presidente de la República a dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan" de 17 de diciembre de 2010, constituye el último atropello a la CRBV en materia de decretos legislativos. Entre las materias que se delegan tenemos la más amplia gama de posibilidades, y sin la limitación clara y específica que exige un acto de esta naturaleza. Se supone, a tenor del artículo 1° de la mencionada ley habilitante, que en razón de la emergencia que suponen las lluvias y la pobreza el Gobierno venezolano podrá dictar decretos legislativos que constituyan, por ejemplo, *medidas que permitan desarrollar de manera equitativa, justa, y democrática y participativa de los derechos de la familia venezolana para su buen vivir* (letra c.). Con lo cual, queda claro que los controles que la Sala Constitucional pudiese ejercer en este sentido sobre un decreto legislativo se vuelve una ilusión. Así lo había hecho la "Ley que Autoriza al Presidente de la República a dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan" de fecha 13 de noviembre de 2000, ya que tampoco tomó en cuenta estas cláusulas institucionales implícitas, desde el momento en que autorizó al presidente para regular las más diversas materias. En esta ley habilitante se estableció una delegación legislativa al Ejecutivo para que legislara en el ámbito *financiero, en el ámbito económico y social, en el ámbito de infraestructura, transporte y servicios, en el ámbito de la ciencia y tecnología, en el ámbito de la organización del Estado*. El resultado fue la emisión de 49 decretos-legislativos cuyas materias comprenden desde la regulación de todo lo relativo a los hidrocarburos hasta la ordenación del régimen de propiedad agraria, cuestión que implica la limitación de derechos fundamentales.

Hugo Chávez, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

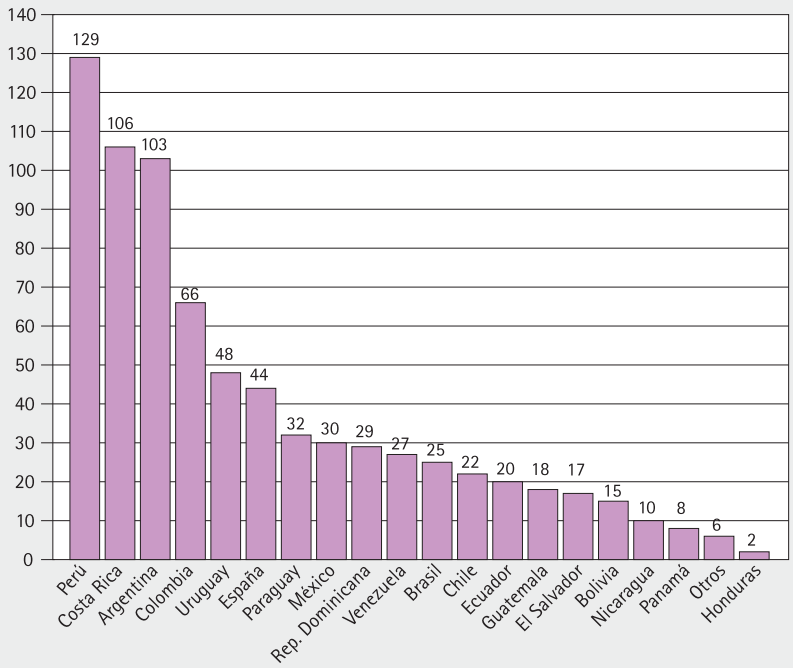
En conclusión, las delegaciones legislativas en Venezuela, tal y como las ha planteado la Asamblea Nacional, sobrepasan los límites constitucionales implícitos que se desprenden del principio de división de poderes, lo que las hace inconstitucionales.

Durante el primer semestre de 2011 se han desarrollado varios foros. El primero de ellos ha sido un foro de experto que, moderado por Marco Villota, Secretario Técnico de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso de Perú, versaba sobre "La problemática de las enmiendas", y se ha desarrollado del 4 al 17 de abril. Los dos foros temáticos del semestre, cuyas conclusiones no han podido ser publicadas aquí por motivos de espacio, han correspondido a José María Codes, que del 2 al 22 de mayo ha conducido el tema "Los partidos políticos en el siglo XXI y su relación con los grupos parlamentarios", y Carlos Costa, que ha introducido el tema "Nuevas tecnologías en los Parlamentos" del 30 de mayo al 18 de junio.

En el momento de escribir estas líneas, se está preparando el comienzo del foro temático "La calidad de las Leyes", que moderará Giovanni Forno, así como el primer curso corto de actualización del año. Los primeros foros han visto aumentado el número medio de visitas y de aportaciones respecto al año anterior, lo que constituye un prometedor inicio del plan de actividades de la REI.

Como siempre, les animamos a seguir participando y haciéndonos llegar sus sugerencias.

REI EN PARLAMENTOS POR PAÍSES



EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN PARLAMENTOS

Las actividades de la REI en PARLAMENTOS son coordinadas por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI; nuestro objetivo es contar con sus aportaciones, sugerencias, comentarios...

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático de España

CARLOS FERNANDO COSTA
Coordinador temático de América Latina

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Coordinador temático de América Latina

LAURA SÁNCHEZ
Coordinadora del Área de Parlamentos

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Redactor Jefe

FORO DE EXPERTO

La problemática de las enmiendas y su relación con la seguridad jurídica

Coordinador:
Marco Antonio Villota Cerna
Secretario Técnico de Comisiones del Congreso de la República del Perú. Miembro de la REI.

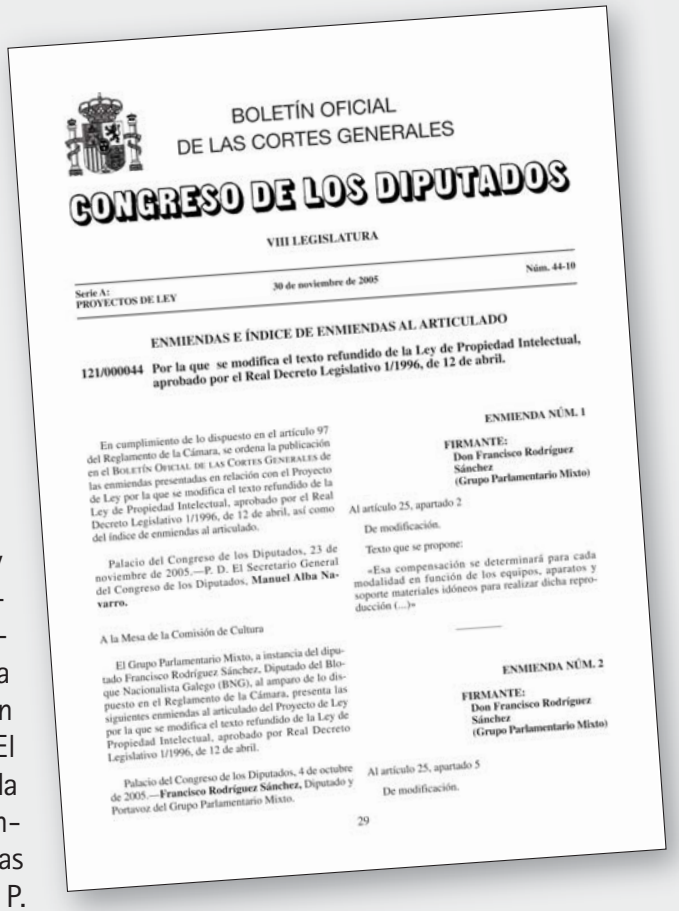
1. LA NOCIÓN DEL CONCEPTO DE ENMIENDA

Desde un punto de vista jurídico el término enmienda tiene varios significados, aunque existe como nota común entre ellos que incide sobre una modificación, en un caso de una norma jurídica y en otro de un proyecto de ley. En el caso de los Estados Unidos de América el término enmienda tiene como significado las reformas o modificaciones que se incorporan a la constitución, que en el caso de la Constitución Americana suman en total 27, de las cuales destacan la Enmienda V sobre el debido proceso, la Enmienda XIII sobre la abolición de la esclavitud y la Enmienda XIX sobre el sufragio femenino. Este concepto de enmienda se suele extender a las modificaciones de las leyes. Así se suele hablar de enmiendas a la constitución o a las leyes, en el sentido de las propuestas para llevarlas a cabo o de las modificaciones en sí mismas. En cambio, en países como España y Colombia el término enmienda tiene otra connotación, por cuanto significa una propuesta de variación, adición, reemplazo de un proyecto de ley u oposición al mismo. Es decir, implica una propuesta de modificación a un proyecto de ley (enmiendas al articulado) o una oposición a éste (enmiendas a la totalidad). El concepto de enmienda que nos interesa por su incidencia en el procedimiento legislativo y en la seguridad jurídica es el de propuesta de modificación o de oposición a un proyecto de ley, porque el otro concepto de enmienda suele estar ligado a lo que conocemos como reforma de la constitución o leyes modificatorias. La enmienda se distingue también del derecho de veto, porque éste es una observación presidencial en forma total o parcial a una ley aprobada; y en el caso de los sistemas bicamerales como el español, el veto del senado es una oposición total al proyecto de ley aprobado por los Diputados y las enmiendas del Senado son las propuestas para que se incorporen al texto aprobado (artículos 122 y 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados); aunque en el caso del derecho de veto coincide por su contenido con la enmienda a la totalidad. Ahora bien la enmienda puede ser entendida de dos formas: i) como el instrumento jurídico para llevar adelante la propuesta de modificación u oposición al proyecto; ii) como el derecho del parlamentario para proponer modificaciones al proyecto de ley o para oponerse al mismo. No existe controversia respecto del derecho del parlamentario a presentar enmiendas a un proyecto de ley, aunque se ha presentado la discusión respecto a los siguientes puntos: ¿Debe existir algún grado de conexidad entre la enmienda y el proyecto de ley?, ¿la enmienda es un derecho individual del parlamentario o debe ser presentada a través del grupo?, ¿cuáles son los requisitos formales y temporales para la presentación de enmiendas?, ¿cómo enfrentar las situaciones de abuso en la presentación de enmiendas? En cuanto al instrumento jurídico para poder presentarlas, países como España y Colombia utilizan el término enmienda, en Costa Rica se tramitan a través de las denominadas mociones de fondo; y en el Perú reciben el nombre de "texto alternativo" o "texto sustitutorio". En general, los países reconocen el derecho del parlamentario para presentar enmiendas; la diferencia

reside en una mayor o menor regulación: en algunos casos ella está contenida en la jurisprudencia o en la legislación, en otros se deja a la práctica parlamentaria, y en otros casos simplemente no se genera mayor discusión sobre estos temas. El propósito del presente artículo es analizar de manera sucinta la problemática sobre la enmienda, sobre todo de cara a su incidencia en la seguridad jurídica.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENMIENDA

Suele considerarse que la enmienda es una manifestación del derecho de iniciativa legislativa; y en algunos casos hay quienes consideran que se le deben aplicar las reglas de esta última. Sin embargo, existen diferencias entre ambas. En primer término, el derecho de iniciativa legislativa no es solamente un derecho de los parlamentarios, sino también del Ejecutivo, de los gobiernos locales, e incluso de la sociedad civil a través de determinado número de firmas. En cambio, el derecho de enmienda es un atributo esencialmente de los parlamentarios. En segundo lugar, el derecho de iniciativa legislativa se ejerce para dar inicio a un procedimiento legislativo, con la amplitud de ese derecho para configurar el objeto o la materia sobre el cual va a versar. En cambio, el derecho de enmienda se ejerce dentro de un procedimiento legislativo y su ejercicio está en función a la existencia de un proyecto de ley. No hay enmienda si es que previamente no se ha presentado un proyecto de ley.



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VIII LEGISLATURA

Serie A: PROYECTOS DE LEY — 30 de noviembre de 2005 — Núm. 44-10

ENMIENDAS E ÍNDICE DE ENMIENDAS AL ARTICULADO

121/000044 Por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de las enmiendas presentadas en relación con el Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, así como del índice de enmiendas al articulado.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de noviembre de 2005.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro.**

A la Mesa de la Comisión de Cultura

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia del diputado Francisco Rodríguez Sánchez, Diputado del Bloque Nacionalista Galego (BNG), al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al articulado del Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de octubre de 2005.—**Francisco Rodríguez Sánchez,** Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 1

FIRMANTE:
Don Francisco Rodríguez Sánchez
(Grupo Parlamentario Mixto)

Al artículo 25, apartado 2

De modificación.

Texto que se propone:

«Esa compensación se determinará para cada modalidad en función de los equipos, aparatos y soporte materiales idóneos para realizar dicha reproducción (...)»

ENMIENDA NÚM. 2

FIRMANTE:
Don Francisco Rodríguez Sánchez
(Grupo Parlamentario Mixto)

Al artículo 25, apartado 5

De modificación.

29

El derecho de enmienda cumple también una función distinta al de la iniciativa legislativa, porque es una manifestación del pluralismo político y del principio democrático en sede parlamentaria (Ana María del Carmen Redondo García: "El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales". P. 86). Es decir, es el derecho de los parlamentarios de participar en la elaboración de la ley, sean de la mayoría o de la minoría; pero son las minorías las que deben estar mejor protegidas en aquellos parlamentos que cuentan con un gran poder de la mayoría o de incidencia del Poder Ejecutivo. De esta manera el debate sobre las enmiendas constituye la fase central del procedimiento legislativo e implica el respeto de una serie de principios tales como de publicidad, respeto de las minorías, reflexión reposada, ausencia de trámite acelerado, entre otros. Se ha llegado a decir en algún caso que el derecho a presentar enmiendas es una forma de control político frente a las iniciativas del Ejecutivo.

Es claro entonces que el derecho de enmienda es diferente del derecho de iniciativa legislativa, aunque guarde relación con ella. Existen ordenamientos que distinguen claramente ambos derechos, tales como España cuyo Tribunal Constitucional ha distinguido dentro del derecho de propuesta el derecho a plantear proposiciones (95/1994, 124/1995, 38/1999) y el derecho a presentar enmiendas (SSTC 99/1987, 118/1995 y

194/2000) (Ana María del Carmen Redondo García. P. 405). Asimismo, el artículo 160 del Reglamento del Congreso de Colombia contempla expresamente el derecho a presentar enmiendas; al igual que el artículo 111 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina y el artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, aunque con un nombre diferente. Si la enmienda fuera considerada como una manifestación del derecho a la iniciativa legislativa y no un derecho independiente, no existirían límites al objeto o materia para la presentación de enmienda, porque cualquier materia podría ser objeto de ella. Lo cual no sería correcto, por cuanto la enmienda encerraría una auténtica iniciativa que sería tramitada soslayando las etapas del procedimiento legislativo de presentación de la iniciativa, publicidad, debate, entre otros. Se ha argumentado que no existiría ningún inconveniente para ello cuando se cuente con los votos de la mayoría, porque lo democrático es estar sujeto a lo que ésta decida. Sin embargo, debe considerarse que para la aprobación de una iniciativa no basta que se cuente con la mayoría, sino que se respeten también los principios del procedimiento legislativo. Los vicios de inconstitucionalidad de una ley por cuestiones de forma pueden darse no solamente porque no se obtiene el voto requerido, sino también porque no se respetan los principios del procedimiento.

> Países como España y Colombia utilizan el término enmienda, en Costa Rica se tramitan a través de las denominadas mociones de fondo; y en el Perú reciben el nombre de “texto alternativo” o “texto sustitutorio”. En general, los países reconocen el derecho del parlamentario para presentar enmiendas; la diferencia reside en una mayor o menor regulación

La enmienda tiene entonces una naturaleza jurídica subordinada o subsidiaria a un proyecto de ley, porque gira en función a éste y debe guardar una relación de conexidad con él (conexidad material). Ahora bien existe discusión sobre el grado de conexidad que debe existir con el proyecto de ley, lo recomendable es que debe guardar algún grado de relación directa con el objeto del proyecto de ley. Si no se exigiera esta conexidad material, se incorporarían vía enmienda una serie de modificaciones al proyecto de ley que no guardarían relación con él; y con ello no solamente se afectarían principios del procedimiento como ya se ha señalado, sino también se afectaría la seguridad jurídica, porque se podrían generar leyes ómnibus, normas intrusas, o leyes mixtas o híbridas que tienen un contenido de reserva de ley orgánica y de ley ordinaria. Esto obviamente afectaría la seguridad jurídica y la calidad de las leyes, porque el ciudadano no podrá conocer exactamente sobre qué versa el proyecto de ley. Existen países que exigen expresamente el requisito de conexidad material para la aprobación de una enmienda y otros que no lo consideran, aunque tienen preocupación sobre el tema. El artículo 69 de la Constitución de Chile exige expresamente este requisito cuando señala que “todo proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan rela-

ción directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". En el caso español la sentencia 23/1990 del Tribunal Constitucional estableció que debe existir una congruencia y adecuación del contenido de las enmiendas con el texto al que van dirigidas, es decir, asumió un criterio de conexidad material. De igual forma la Sala Constitucional de Costa Rica ha desarrollado "el principio de conexidad material" entre la enmienda y el texto objeto de ésta, principio que tiene por fin primordial evitar que durante las discusiones legislativas se produzca una legislación sorpresiva en una materia que no fue cubierta en la propuesta original, en detrimento del interés público y de las aspiraciones del pueblo y sus diversos sectores (Ernesto Jinesta: "Coherencia en el quehacer legislativo". Diario la Nación del 23/02/2011). Este principio está ligado a la transparencia en el ejercicio de la función legislativa, en el sentido de que el pueblo y sus diversos grupos tienen derecho a conocer qué proyecto de ley se discute y sobre qué materia versa. Asimismo, no supone debilitar el derecho de enmienda de los diputados, como tampoco desconocer la "función política transaccional" encomendada al órgano legislativo (Voto Nº 3513-94, 17104-2007, 2521-2008, 2896-2008 y 10450-2008). Es claro entonces que una exigencia de las enmiendas es su requisito de conexidad material para garantizar el principio de seguridad jurídica y el respeto de los principios del procedimiento legislativo.

3. LOS REQUISITOS Y LÍMITES A LA PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS

Aunque la enmienda está considerada como un derecho del parlamentario, en algunas legislaciones se prevé el cumplimiento de ciertos requisitos formales y límites temporales y personales para poder presentarlas, muchas veces con la finalidad de que no sean empleadas como técnicas obstruccionistas. Lo que hay cuidar en estos casos es que la regulación de las enmiendas no afecte el contenido esencial del derecho del parlamentario. Existen requisitos formales para la presentación de enmiendas como ser presentadas por escrito y en algunos casos con la firma del portavoz (Artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España), solo para efecto de su conocimiento, cuando se trata de enmiendas al articulado. La conveniencia de que las enmiendas sean presentadas por escrito o puedan ser formuladas en forma verbal dependerá de las particularidades de cada país, aunque siempre debe dejarse la constancia de su presentación sea a través de cualquier medio o soporte. Lo recomendable sería que las enmiendas puedan instrumentalizarse por escrito, porque de esta manera se materializaría la propuesta y a partir de ella se trabajaría el nuevo texto. En cuanto a la firma del portavoz, dependerá de la finalidad que se quiera cumplir con dicho requisito, aunque tratándose de una enmienda al articulado no sería imprescindible este requisito. En relación a los límites temporales para la presentación de enmiendas, tenemos los casos desde que no existe ningún plazo para presentar aportes a un proyecto de ley (Perú) hasta modelos en los cuales la presentación de enmiendas está sujeta a plazos tasados, vencidos los cuales no pueden presentarse nuevas enmiendas, salvo que se trate de enmiendas transaccionales, es decir, cuando existe un consenso entre los grupos. El tema de los límites temporales para la presentación de enmiendas plantea la discusión respecto a si puede restringirse el derecho de los parlamentarios de otras comisiones a presentar enmiendas a nivel del pleno, cuando ellos no han participado en el debate en la comisión en donde se aprobó la propuesta. La respuesta a esta interrogante depende del grado de vinculación que se considere entre el parlamentario y su grupo, por cuanto si se considera que estuvo representado en comisión a través de un parlamentario de su grupo no existirá discusión bajo esa óptica. Sin embargo, no debe dejarse del lado que el derecho a presentar enmiendas es un derecho individual del parlamentario. A fin de garantizar el ejercicio de este derecho debe establecerse cuanto menos la posibilidad de que pueda

presentar enmiendas, sea a través de un plazo a nivel de comisión o antes de ser visto por el Pleno cuando existiera alguna observación al dictamen de la comisión. Sobre los límites personales para la presentación de enmiendas, no existe discusión respecto a que las enmiendas al articulado pueden ser presentadas individualmente por el parlamentario, pero la controversia es sobre las enmiendas a la totalidad respecto a si deben ser presentadas a través del grupo parlamentario. Este último tipo de enmiendas encierran una posición respecto del conjunto del proyecto, sea sobre su oportunidad, principios o espíritu; de ahí que no existiría ningún inconveniente para que se establezca como exigencia que sea presentado a través del grupo parlamentario. En este caso no se afectaría el contenido esencial del derecho del parlamentario y no existiría inconveniente para incorporar una regulación de este tipo. Existen otro tipo de límites al contenido de la propia enmienda. Son los casos de las enmiendas que inciden sobre las leyes de presupuesto o respecto de la aprobación de tratados internacionales. En el primer caso, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, en algunos casos se considera como requisito la conformidad del gobierno para la tramitación de la enmienda (artículo 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España). Este requisito previo evita situaciones de aprobación de un proyecto de ley que luego es observado por el Ejecutivo porque contiene iniciativa de gasto. En el segundo caso, los tratados que aprueba o ratifica el Congreso han sido previamente negociados por el Ejecutivo, de tal manera que si se incorporan enmiendas significaría muchas veces reabrir la discusión sobre temas que han sido negociados previamente. Por eso la costumbre es aprobarlos en su totalidad o hacer algún tipo de reserva, aunque esto debe ser consultado previamente con la contraparte. Finalmente, un tema pendiente es que las enmiendas pueden ser utilizadas como técnicas obstruccionistas para dilatar o evitar la aprobación de un proyecto de ley. Esto se produce no solamente por parte de las minorías, sino también por parte de las mayorías cuando no quieren aprobar una propuesta formulada por aquellas. Para evitar estas situaciones se han desarrollado una serie de medidas contra el obstruccionismo, tales como el plazo para presentación de enmiendas, los tiempos para el debate, la votación en conjunto de las enmiendas, los poderes del Presidente o de la Mesa de la Cámara, entre otros.

4. A MANERA DE COLOFÓN

- La enmienda es una propuesta de modificación o de oposición a un proyecto de ley. Tiene una naturaleza subsidiaria o subordinada al proyecto de ley, porque se presenta en función a éste y debe existir una relación de conexidad o congruencia con él, en cuanto se refiere a su objeto. No debe confundirse el derecho de enmienda con el derecho de iniciativa legislativa, porque ambos son manifestaciones diferentes del derecho del parlamentario a la propuesta. A través de la enmienda no se pueden incorporar temas ajenos al proyecto de ley, porque esto afectaría la seguridad jurídica y los principios del procedimiento legislativo.

- Los límites y requisitos a la presentación de enmiendas no deben afectar el contenido esencial de este derecho. Pueden establecerse límites formales o temporales para la presentación de enmiendas para efecto de canalizar este derecho o evitar prácticas obstruccionistas, pero siempre debe garantizarse el derecho del parlamentario a presentar enmiendas sea en forma verbal o escrita o previendo un plazo. En cuanto a los límites personales a la presentación de enmiendas, se justificaría que sean presentadas a través del grupo parlamentario cuando encierren una posición de grupo.

- En el derecho a nivel de Iberoamérica se observa que existen países que tienen una regulación amplia sobre las enmiendas; y otros que aunque reconocen el derecho a presentar enmiendas, no tienen una regulación sobre el tema, dejando muchas veces el tema a la casuística de la práctica parlamentaria.

Programa de Actividades del segundo semestre de 2011

JULIO

• **Del 5 al 8 de julio**: Seminario sobre "Ética y transparencia en la vida parlamentaria", en Cartagena de Indias (Colombia).

• **Del 11 de julio al 5 de agosto**: VI Curso de la II Edición de la Escuela de Gobierno en Uruguay.

AGOSTO

• **30 y 31 de agosto**: Jornadas en Costa Rica sobre la Ley en el Parlamento del s.XXI, en colaboración con la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

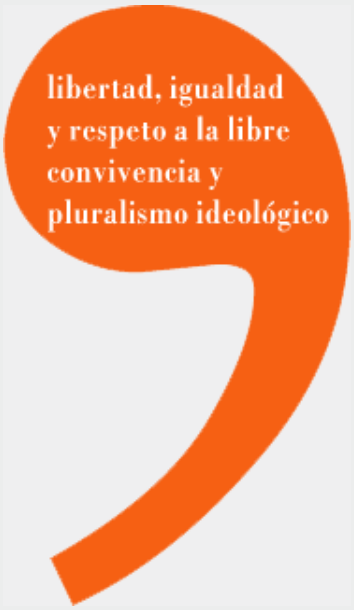
SEPTIEMBRE

• **5 y 6 de septiembre**: Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid "Las reformas institucionales en los ordenamientos autonómicos", en la Residencia "La Cristalera" de Miraflores de la Sierra.

• **5 y 6 de septiembre**: I Seminario sobre Valores y Educación en los centros educativos, en Albarracín.

• **Del 21 al 23 de septiembre**: Seminario presencial de la 4ª edición del curso on line sobre "Parlamento y Estructura Territorial" coorganizado con el Congreso de los Diputados y la Fundación CEDDET para altos funcionarios Iberoamericanos.

• **28 de septiembre**: Jornada sobre "Eficiencia en los países



federales y descentralizados", en colaboración con la Fundación Adenauer, dirigido por Julio López Laborda, Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

• **Tercera-cuarta semana**: Jornadas (Taller) sobre "Administración Parlamentaria", en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

OCTUBRE

• **Del 19 al 21 de octubre**: Jornadas "Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico", en Bilbao, en colaboración con la Universidad del País Vasco y coordinado por Alberto López Basaguren.

• **25 y 26 de octubre**: Jornadas sobre Terrorismo titulada "Secuestros y toma de rehenes: prevención y respuestas", coordinadas por Rogelio Alonso, Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, y en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo.

• **Del 31 de octubre al 4 de noviembre**: Seminario sobre "La Administración Parlamentaria", en La Antigua (Guatemala).

NOVIEMBRE

• **10 de noviembre**: Diálogos sobre "La destrucción del Europa" entre Julián Casanova, autor del libro "Europa contra Europa: 1914-1945" y Lluís Bassets, periodista en el diario "El País". Moderado por el periodista José María Calleja.

• **15 ó 16 de noviembre**: Jornada sobre "La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, un año después".

• **9 de noviembre**: Jornada sobre "Federación e inmigración", en colaboración con el Foro de las Federaciones.

DICIEMBRE

• **1 diciembre**: II Observatorio Novedades del Federalismo en Europa en colaboración con el Instituto de Derecho Público, en Barcelona.

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf

Número 1
2º Semestre 2007

Número 2
1er Semestre 2008

Número 3
2º Semestre 2008

Número 4
1er Semestre 2009

Número 5
2º Semestre 2009

Número 6
1er Semestre 2010

Número 7
2º Semestre 2010

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en **Parlamentos**

1er Semestre 2011
Número 8

www.ceddet.org
www.congreso.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Si usted no es miembro de la REI y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de:

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN · aecid

VICEPRESIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO MUNDIAL

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

FUNDACIÓN CEDDET