

La Asamblea Legislativa: Especialización del trabajo de las Comisiones Parlamentarias*

Oscar Martínez-Peñate**

LA IMPORTANCIA DE LAS COMISIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Las Comisiones legislativas surgieron en Inglaterra en 1882 y, posteriormente, fueron adoptadas por casi todos los parlamentos Europeos, como resultado de la incapacidad o imposibilidad que los diputados en sesión plenaria, examinaran y discutieran una gran cantidad y complejos proyectos de ley, piezas de correspondencias y otros documentos.

Los diputados, miembros de las Comisiones, adquirieron y desarrollaron la especialización en su materia o disciplina, situación que contribuyó a que los legisladores llegaran a ser expertos en las diferentes áreas del trabajo de la Asamblea Legislativa

La división del trabajo de las Comisiones se basa en la especialización o diligencia de las actividades laborales de los parlamentarios, es decir, los que son abogados integran la Comisión de Asuntos Constitucionales; los economistas, la Comisión de Hacienda o de Economía; los agrónomos o ingenieros agrícolas, la Comisión de Agricultura, etc.

Con las Comisiones se racionalizó el trabajo de los Parlamentos y se profundizó más la democracia; le brindó la oportunidad a los diputados y a las fracciones políticas a que participaran plena y activamente.

Las Comisiones han llegado a ser órganos esenciales en la modernización, desarrollo y crecimiento en las áreas económica, social, política y cultural, de tal forma, que las Comisiones se convirtieron en los motores que impulsan el trabajo de los parlamentos.

A principios del siglo, se hizo necesaria aún más la especialización de los Parlamentos, debido al acelerado avance de la ciencia, tecnología, cultura y al crecimiento demográfico; los diputados llegaron a la conclusión de que era necesario crear Subcomisiones parlamentarias.

Las Subcomisiones vinieron a hacer flexible y a agilizar todavía más el trabajo legislativo, porque, al estar compuestas de un número reducido de diputados, se pudo dividir, concentrar y profundizar la especialización dentro de las Comisiones, lo que facilita a los miembros de las Subcomisiones reunirse con mayor frecuencia. De igual modo, profundizar, hacer más rápida y eficiente la recolección de datos para efectuar las investigaciones pertinentes.

Por otra parte, se supone que los diputados tienen que poseer cierta preparación académica y una relación más estrecha con el electorado.

Los legisladores, con el trabajo en las Subcomisiones aumentan su responsabilidad ante las Comisiones, ante el plenario de la Asamblea Legislativa y ante los electores.

Los subcomités manejan la mayor parte del trabajo legislativo y de supervisión del Congreso. El crecimiento de la influencia de los subcomités se ha atribuido a varios factores:

* Este artículo fue publicado como comentario y sin notas ni referencias en la Revista **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), No.561-562, julio-agosto de 1995.

** B.A., Lic. y M.A., en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, estudios realizados en la Universidad Autónoma de Centro América (UACA), Costa Rica y en L'Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Actualmente, es Investigador y Catedrático del Depto. de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador.

(1) En este artículo se utilizarán como sinónimos los nombres de: Parlamento, Congreso y Asamblea Legislativa.

- La complejidad de los problemas que requieren de una especialización en las políticas;

- Las demandas de los grupos de interés, que desean que un subcomité se encargue del área que les afecta;

- Los deseos de los legisladores de presidir subcomités, para iniciar su labor de legislación y supervisión, aumentar su prestigio e influencia personal, ganar personal y espacio de oficinas, así como una plataforma nacional ⁽²⁾.

La estructura interna y las reglas de procedimiento, que tienen las Comisiones y las Subcomisiones varían de Parlamento a Parlamento, pero por lo general, están formadas, por ejemplo:

Con un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y vocales, que cumplen funciones administrativas;

Tienen un reglamento escrito;

Están representadas proporcionalmente a las fracciones políticas del Parlamento y a los diputados independientes;

Existe descentralización de responsabilidades.

Las Comisiones, a través de la planificación, organizan su propio trabajo, hacen una calendarización de actividades para un período determinado y establecen los puntos de agenda, para tratar de dar solución a los problemas y necesidades de carácter nacional, que necesitan ser abordados con urgencia.

Entre las actividades de las Comisiones, encontramos las siguientes:

- Fijan las fechas de reuniones;
- Determinan el orden del día;
- Convocan a las personas que ellos desean ver comparecer ante la Comisión;
- Preparan y debaten los proyectos y proposiciones de ley que deban luego aprobarse en el pleno. No obstante, en el caso de El Salvador, según el diputado Ricardo Acevedo Peralta, miembro del Partido Demócrata Cristiano: "... las leyes son más bien resultado de una decisión política externa que un resultado técnico-político interno de la Asamblea"⁽³⁾.
- Estudian las orientaciones, las actividades y la gestión de los organismos públicos;
- Le dan mandato a las Subcomisiones;
- Informan periódicamente al plenario de la Asamblea sobre la evolución de su trabajo y al final del año presentan un informe escrito⁽⁴⁾.

Las funciones de las Comisiones y de las Subcomisiones se encuentran detalladas, por lo general, en el Reglamento Interno de cada Asamblea Legislativa. Sin embargo, mencionaremos la función de mediación, para resolver conflictos entre los ministerios y los grupos de interés, cuando éstos han agotado el nivel de negociación. De tres Parlamentos Sudamericanos, es decir, el Argentino, el Uruguayo y el Chileno, esta función la cumplen mejor las comisiones del Parlamento de Uruguay, por lo que "pone de manifiesto el carácter peculiar que aún mantiene el Parlamento uruguayo, y la significativa estabilidad que le aporta al sistema"⁽⁵⁾.

En los Estados democráticos, las funciones de las Comisiones, Subcomisiones y de la Asamblea Legislativa en general, contribuyen a la profundización de la democracia política, económica y social, mientras que en otros países pueden utilizarse como organismos decorativos o apéndices del poder ejecutivo; para frenar el desarrollo técnico, científico y cultural; para instaurar o consolidar un autoritarismo político o militar.

II- TIPOLOGÍA DE LAS COMISIONES

En cuanto a la tipología de las Comisiones legislativas, no existe un modelo ideal y sus diferencias también se basan, por ejemplo: en si es bicameral o unicameral; organización interna de cada Parlamento; el grado de desarrollo del órgano legislativo; avance científico, tecnológico y cultural del Estado; historia e idiosincrasia; y el nivel de democracia que pueda existir en el país. A manera de ejemplo, podemos citar que, no en todas las Asambleas Legislativas puede existir, una Comisión de Ética, cuya función es observar muy de cerca la conducta y comportamiento de los legisladores dentro y fuera del recinto legislativo; igualmente, velar por la utilización correcta de los recursos de la Asamblea.

En relación con el criterio del tiempo de trabajo "hay comisiones permanentes y comisiones **ad hoc**, instituidas solamente para el cumplimiento de una determinada tarea" ⁽⁶⁾.

(2) DAVIDSON y OLESZEK, **Congress and Its Members**, pp.208-209. Apud, JORGE ANA YA ROA (traductor), **El Congreso de los Estados Unidos: Estructura y funcionamiento**, México, Limusa, 1992, p.116.

(3) RICARDO ACEVEDO PERALTA, "Resumen de ponencia Dr. Ricardo Acevedo Peralta", **Boletín Informativo: seminario el rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división de poderes**, San Salvador, Centro de Estudios Democráticos (CEDEM), 29 de enero 1994, p.2.

(4) Cfr. RICHARD THIBAUT, **Ou'est-ce que l'Assemblée Nationale?** Québec, Assemblée Nationale du Québec, 1987, pp.32-34. RAMÓN GARCÍA COTARELO y ANDRÉS DE BLAS GUERRERO, **Teoría del Estado y sistemas políticos**, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, To.II, 1987, p.399.

(5) ALEJANDRO VIAL SAAVEDRA, "Informe preliminar sobre los Parlamentos de Argentina, Chile y Uruguay; la necesidad de su fortalecimiento", **Revista Paraguaya de Sociología**, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No.90, mayo - agosto 1994, p.111.

(6) NORBERTO BOBBIO y NICOLA MATTEUCCI (dirigido), **Diccionario Político**, Madrid, Siglo XXI, Vo.2, LZ, 1983, p.1174.

Entre los tipos de Comisiones que existen en las Asambleas Legislativas, podemos mencionar las siguientes:

-Las Comisiones Permanentes Ordinarias

Son las que elaboran en primera instancia las leyes y realizan trabajo en todas las legislaturas de forma estable y fija, a menos que en plenaria se elimine alguna.

-Las Comisiones Permanentes Especiales

Estas Comisiones son aquellas que no son un eslabón en el proceso de la elaboración de la ley, es decir, no intervienen en el proceso legislativo.

-Las Comisiones Especiales⁷.

Son provisionales y se crean para realizar algún trabajo por un período determinado, el cual puede ser de carácter legislativo, controlador, fiscalizador o de investigación.

La extinción o el fin de estas Comisiones llega en el momento que entregan su informe de trabajo o dictamen al plenario de la Asamblea Legislativa.

-Las Comisiones Especiales Mixtas

Son las formadas por diputados y particulares en calidad de asesores; éstos últimos tienen derecho a voz, pero no a voto.

-Las Comisiones Intercamerales o Interparlamentarias

Son las formadas en los Parlamentos bicamerales y se constituyen por diputados de la Cámara Baja o de los Comunes con los senadores de la Cámara Alta o Senado.

-Las Comisiones Horizontales

"Estas Comisiones, además de conocer sobre ciertos asuntos específicos, deben emitir su dictamen sobre materia correspondiente a otras comisiones desde el punto de vista en el que están especializadas: la Comisión de asuntos constitucionales para todas las cuestiones de este orden y la Comisión de presupuestos en lo que afecta a los problemas de cobertura financiera"¹.

En este mismo orden de cosas, las Comisiones y Subcomisiones han convertido el proceso de investigación en un instrumento indispensable, para dictaminar o pronunciarse con conocimiento de causa y con informaciones objetivas.

En ciertos Parlamentos, los dictámenes o pronunciamientos emitidos por las Comisiones y Subcomisiones dejaron de ser irresponsables, al no hacerlo más sobre la base de especulaciones e intuiciones sobre determinados temas.

Los diputados tienen varias opciones para realizar una investigación, por ejemplo, la Comisión o Subcomisión que efectuará una investigación, si estima conveniente se la delega a una de las agencias especializadas de la Asamblea Legislativa o a alguna institución del Estado, y de considerarlo pertinente por falta de idoneidad de las anteriores, puede contratar los servicios de algún organismo privado.

La investigación siempre ha sido una técnica vital en el sistema parlamentario. Investigar significa realizar indagaciones, pesquisas y recopilación de noticias sobre hechos u objetos, sea por medio de personas expertas, sea por inspecciones oculares, sea mediante examen de documentos o interrogatorios de individuos. Las investigaciones parlamentarias son generalmente admitidas, casi sin excepción. Y admitidas con alcance muy amplio, que abarca todo el funcionamiento del estado. Por esa misma dimensión obliga a no usar de ellas, sino con la más grande circunspección <">.

Las Constituciones Políticas de algunos países, por lo general, garantizan que no hayan "trabas" ni obstáculos para que se realicen las investigaciones del caso y se les dé publicidad a los informes de la investigación. Asimismo, se les concede a las Comisiones y Subcomisiones ciertos poderes judiciales², por ejemplo, se estipula el derecho al libre acceso a todas las instituciones y documentaciones del Estado y privadas; acudir a expertos en cuestiones técnicas o especializadas; y a interpellar ministros, funcionarios públicos y a particulares.

A los ministros, funcionarios públicos y particulares que se niegan a comparecer ante la Asamblea Legislativa, y a los que lo hacen, pero mienten en sus declaraciones o respuestas a las preguntas formuladas por los diputados, se les sanciona

La investigación de las Comisiones y de las Subcomisiones es impedida, prácticamente, por gobiernos autoritarios, y en otros casos, es obstaculizada por el partido oficial o de mayoría en la Asamblea Legislativa, para encubrir a funcionarios o a dirigentes políticos que están involucrados en actos de corrupción.

(7) Cfr. "Crónica Parlamentaria: análisis cuantitativo de la labor legislativa", Revista Parlamentaria, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, Vo.2, No.1, agosto 1994, p.262.

(8) ALESSANDRO PIZZORUSSO, Lecciones de derecho constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, To. I, 1984, p.271.

Cfr. ANDRÉ HAURIQU, JEAN GICQUEL Y PATRICE GERALD, Derecho constitucional e instituciones políticas, Barcelona, ARIEL, 1980, p.519.

(9) GERMÁN J. BIDART CAMPOS, Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Buenos Aires, EDIAR, To.II, 1988, p.105.

(10) MAURICE DUVERGER, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, ARIEL, 5ª edición, 1970, p.188.

(11) Cfr. HUGO ALFONSO MUÑOZ, La Asamblea Legislativa en Costa Rica. San José, Editorial Costa Rica, 1981, p.113.

CUADRO NO.1

CUADRO COMPARATIVO DE LAS COMISIONES PERMANENTES PARLAMENTARIAS DE EE.UU., COSTA RICA Y EL SALVADOR

No.	EE.UU.*	COSTA RICA	EL SALVADOR**
1	Educación y trabajo	Asuntos sociales	Cultura y educación
2	Fuerzas armadas	Gobierno y administración	Defensa
3	Agricultura	Asuntos agropecuarios y recursos naturales	Economía y agricultura
4	Presupuesto	Asuntos hacendarlos	Hacienda y especial del presupuesto
5	Reglas	Asuntos jurídicos	Legislación y puntos constitucionales
6	Energía y comercio	Asuntos económicos	Trabajo y previsión social
7	Asuntos exteriores	Relaciones exteriores	Relaciones exteriores e integración centroamericana
8	Administración de la cámara	Comisión de honores	Gracias y excusas
9	Asuntos interiores e insulares	Libros y documentos	Interior y seguridad pública
10	Obras públicas y transporte	Redacción	Obras públicas
11	Oficina postal y servicio civil	Consultas de constitucionalidad	Justicia y derechos humanos
12	Asignaciones	Control del ingreso y gasto público	La familia la mujer y el niño
13	Distrito de Columbia		Política
14	Judicial		Protección al medio ambiente y salud pública
15	Asuntos de veteranos		
16	Operaciones gubernamentales		
17	Banca, finanzas y asuntos urbanos		
18	Marina mercante y pesquera		
19	Pequeñas empresas		
20	Ciencia y tecnología		
21	Normas de conducta oficial		
22	Selecto de inteligencia		
23	Comité selecto		

* Comités Permanentes de la Cámara de Representantes.

** En el **Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador**, no se encuentran estipuladas las funciones ni las normas internas que rigen a cada Comisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en:

JORGE ANAYA ROA (traductor), **El Congreso de los Estados Unidos: Estructura y funcionamiento**, México, Limusa, 1992, p. 92.

Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 45-54.

Reglamento interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, Fotocopia, 1993, pp. 6-7.

Los jefes de Estado y sus partidarios políticos, que se oponen o impiden la investigación, lo hacen con subterfugios técnicos, por ejemplo:

Los partidos gubernamentales justifican, a veces, su reticencia en este punto aduciendo la inclinación de la oposición a convocar tales Comisiones con finalidades obstruccionistas, demagógicas o publicitarias, a abusar de esta técnica y, en definitiva, a utilizarla en forma irresponsable. Ninguno de estos argumentos, por verosímiles que resulten, tienen peso suficiente y, en cualquier caso, para evitar excesivos abusos no faltan Instrumentos reglamentarios y políticos"

Así como se justifica el que no se hagan las investigaciones, de la misma forma, se hace en contra de que las sesiones de las Comisiones y Subcomisiones sean públicas¹³⁾.

Se presentan dos opiniones al respecto:

La primera, sostiene que no es necesario formar ni realizar investigaciones y que el trabajo de la Asamblea Legislativa se haga en sesiones a "puertas cerradas", o "semi cerradas" para que les permita a los diputados expresarse con mayor "libertad" y tomarse más tiempo para la discusión; de igual modo, poder guardar una "armonía" con el Poder Ejecutivo y evitar situaciones "antisistemas" o "desestabilizadoras".

La segunda opinión, consiste en que se deben realizar investigaciones para cualificar el trabajo de los legisladores, y que las sesiones sean abiertas, es decir, públicas, con el objetivo de ser transparentes ante la sociedad.

Las Comisiones, al realizar sus sesiones de forma transparente, hacen que las maniobras de los diputados, el filibusterismo parlamentario, el sabotaje, compra de votos, etc, sean evidentes y queden al descubierto.

Sin embargo, algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos criticaron moderadamente a las leyes de "la luz del sol", afirmando que durante las sesiones públicas de los Comités los congresistas tendían a actuar para su audiencia, en vez de atender los asuntos. Los defensores de la ley argumentaron que los congresistas llegaban mejor preparados a las sesiones y prestaban mayor atención a los asuntos del Comité con una audiencia presente¹⁴⁾.

En este mismo sentido, los locales donde se reúnen las comisiones y Subcomisiones, al no poder recibir a numerosos grupos de personas, "es bastante lógico que tenga que seleccionarse a quienes tiene mayor legitimidad para asistir a la celebración de la sesión de que se trate"¹⁵⁾. La metodología para seleccionar a las personas que asistirán a las sesiones estará escrita para evitar disposiciones arbitrarias discriminatorias.

III- PERSONAL DE APOYO DE LAS COMISIONES

La modernización de la Asamblea Legislativa h: creado, paralelamente, la necesidad de capacitar al personal de planta, reclutar en calidad de técnicos analistas, asesores, etc., a un mayor número de profesionales calificados y especializados en las diferentes áreas, para brindarle el apoyo requerido a las Comisiones."(...) hace falta que la Administración pública sea plenamente profesional y objetiva: «cuanto más profesionalicemos a la burocracia, más democrática será»¹⁶⁾. No debe haber puertas falsas para el acceso ni para el ascenso"¹⁷⁾.

En algunos países de América Latina, por ejemplo, Argentina, Brasil y Uruguay, en donde existe un buen número de técnicos que asesoran a los diputados y a las comisiones, sin embargo, la mayoría de ellos tiene su especialidad en el derecho, lo que obstaculiza la modernización, eficiencia y capacidad de los parlamentos. "El hecho por ejemplo de que el 80 ó 90% di este personal técnico esté compuesto por abogados pone de manifiesto los límites que tiene el cuerpo di asesores propiamente institucionales en lo referid a las materias que demandan contenidos específicos"¹⁸⁾:

Creemos que cada Comisión deberá tener un verdadero técnico en la materia a la cual se refiere. Claro, esto es más para el fondo, pero de todas formas se consideró que es una buena iniciativa. Por ejemplo: que la Comisión de Hacendario tuviera un especialista en esos asuntos; que la Comisión d Económicos tuviera un especialista en Ciencias Económica y así por el estilo ...¹⁹⁾.

Por otra parte, cada diputado cuenta con un personal de apoyo y varía el número de acuerdo a la población del Departamento, Provincia o Distrito, con el objetivo de cumplir con los compromisos adquiridos,

(12) JULIÁN SANTAMARÍA, "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, No.84, abril-junio de 1994, p.24. ALBERTO PIOTTI y RAÚL PLE, "Facultades de investigación del Poder Legislativo". *Documentos y conclusiones del primer congreso Internacional de modernización parlamentaria*, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990, p.268.

(13) Vida. CLAIRE - EMMANUELLE LONGUET, *Le Congres des Etats-Unis (que sais-je?)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p.97.

(14) ANDREW S. McFARLAND, *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano (Common Cause)*, México, GERNIKA, 1987, pp.275-276.

(15) ALAN BRONFMAN VARGAS, "Las funciones del Congreso Nacional", *Las funciones del Estado en un sistema democrático participativo*, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica del Valparaíso (CEAL), 1991, p.314.

(16) Palabras del Almirante Rickover, cit. en Le Roy Collins (y otros); *The Mazes of Modern Government: The States, the Legislature, the Bureaucracy, the Courts*, 1969. Apud, MANUEL FRAGA IRIBANI *Legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo, 1973, p.204.

(17) *Idem*.

(18) ALEJANDRO VIAL SAAVEDRA, *Op. cit.*, p.108.

(19) COMISIÓN NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, *Manual de Técnicas Legislativas*, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica y la CNMAJ, 1991, p.53.

dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, y lograr, así, la eficiencia y capacidad de los legisladores.

Entre las funciones del personal de apoyo del diputado, encontramos las siguientes:

- consejero personal del legislador

Organiza el trabajo del resto del personal de apoyo, elabora y supervisa los discursos y prepara la agenda.

Asistentes legislativos

- Le da seguimiento a la actividad legislativa del Departamento, Provincia o Distrito al que representa el Diputado;
- Recolectar información sobre temas específicos y de interés;
- Elaboración de reportes;
- Preparar y redactar proyectos de ley;
- Estar presentes en las reuniones de las Comisiones y Subcomisiones de las cuales es miembro el diputado, para llevarle el **dossier**, preparar sus intervenciones y propuestas sobre los asuntos en discusión;
- Establecer enlaces con el Poder Ejecutivo y con Grupos de Interés;
- Enviar y responder la correspondencia;
- Tratar de Conseguir los votos de otros legisladores para apoyar y respaldar las iniciativas del diputado;
- Establecer y coordinar las relaciones públicas y el trabajo con la prensa.

Este aumento de personal se debió a una variedad de razones: deseo de que el Congreso se independizara del Poder Ejecutivo; aumento en el número y complejidad de los asuntos legislativos a cargo del Congreso; decadencia del sistema de prelación basado en la antigüedad; la opinión cada vez más difundida de que el partido minoritario en el Congreso debía recibir un trato más justo; la competencia entre los comités y sus integrantes; la elección de legisladores más activistas; mayores exigencias de los grupos con intereses especiales e incremento de la correspondencia y las peticiones de servicios por parte de los electores ^m.

En este mismo orden de cosas, se pueden producir arbitrariedades en cuanto a darles trabajo a personas en la Asamblea Legislativa, por razones de familiaridad, compadrazgo o afiliación política, pero, al establecer un manual administrativo para el reclutamiento y selección del personal, se podría tratar de evitar este tipo de situaciones.

IV- ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa, para mantener el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, y no ser un apéndice del Ejecutivo, y cumplir eficientemente con sus funciones de representación, expresión, integración, gobierno, legislación y control, se vio en la necesidad de tener su propio cuadro de expertos y de crear modernas agencias especializadas, que contaran con recursos y servicios altamente calificados, de imparcialidad partidaria, confidencialidad, precisión y objetividad.

El diputado puede tener una especialidad, pero es imposible que sea especialista en todas las áreas que conforman el conocimiento humano.

El número de especialidades sobre las que hay que trabajar en la Asamblea Legislativa, y las actividades políticas partidarias, podrían convertir al diputado en ineficiente e incapaz, por muy competente que éste sea, de tal forma que los organismos especializados vienen a resolver este problema.

En este sentido, la evolución de las Asambleas Legislativas ha incidido en el fortalecimiento de la democracia, también en responder y dar solución a los problemas del cuerpo electoral que eligió a los diputados, con la esperanza de ser representados, y que sus intereses fueran protegidos y defendidos:"(...) la necesidad de informar suficientemente bien a los legisladores para que puedan tomar decisiones razonadas al responder a las necesidades sociales y de esa manera reforzar el apoyo popular a las instituciones democráticas" ⁽²¹⁾.

Entre las agencias especializadas se encuentran:

- De investigaciones;
- De presupuesto;
- De contraloría y,
- De Servicios técnicos legislativos.

Las agencias especializadas son efectivas y cualifican la gestión parlamentaria, le brindan a los diputados las facilidades en recursos y servicios, para desarrollar favorablemente sus actividades en función del desarrollo del país.

(20) JORGE ANAYA ROA, Ed. cit, p.145

(21)) STANLEY BACH, **El proceso de investigaciones del Congreso y el proceso legislativo norteamericano**, Washington, Congressional Research Service, 1990, p.15. Cfr. WILLIAM H ROBINSON. **El Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS): Cónsul to ria sobre políticas, centro de estudios, y central de Información**, Washington, Biblioteca del Congreso, Documento preparado para la XI Conferencia Anual sobre Investigaciones de la Asociación para el Análisis y Administración de Política Pública, noviembre 1989, p.6. Cfr. PABLO A. RAMELLA, **Derecho constitucional**, Buenos Aires, Depalma, Tercera Edición, 1986, p.645.

De ahí que, despojada la palabra "tecnoburocracia" de cualquier acepción peyorativa, el congreso demanda urgentemente disponer de cuadros tecnoburocráticos suficientes y capaces para ayudar al cuerpo y a sus componentes. Ello cabe en el marco de las comisiones de las cámaras, de los bloques partidarios, y hasta de las asesorías de los legisladores. Es un requerimiento que viene impuesto no sólo para colocar al congreso en aptitud de ejercer plenamente y con eficacia sus funciones, sino para equilibrar la preponderancia del Poder Ejecutivo que, normalmente, se halla en ese aspecto en mejor situación de equipamiento ⁽²²⁾.

Si bien es cierto, se da un crecimiento en el número del personal y de la infraestructura, que hace aumentar el presupuesto, éste será siempre menor que la efectividad y la incidencia de la labor parlamentaria en beneficio de la población que los eligió. Es decir, es una inversión de alta rentabilidad.

V- EL TRABAJO LEGISLATIVO SECRETO, RESERVADO O TRANSPARENTE

En algunos países del Tercer Mundo, particularmente donde se erige o se consolida un autoritarismo político o militar, las "cosas" públicas adquieren carácter de secretas, ya sea porque se dificulte el acceso de la población o se las oculte.

Aunque funcionarios del Estado afirmen públicamente que no practican actos que van en contra de la ética, es difícil creerlo, cuando no permiten el ingreso a instancias gubernamentales o, por ejemplo, cuando un Poder del Estado no autoriza ni facilita las condiciones necesarias y posibles dentro del ordenamiento jurídico interno, para realizar una investigación de orden académico.

Existen Asambleas Legislativas que no permiten a la población conocer el resultado de las votaciones, así como tampoco el nombre del diputado que haya votado a favor o en contra.

Este tipo de Asamblea Legislativa influye en la población civil para que tenga desconfianza y, en el mejor de los casos apatía hacia el Poder Legislativo, los partidos políticos y las instituciones del Estado.

Al negar la autorización y poner obstáculos para que las reuniones de la Comisión sean difundidas por radio y televisión, y no permitir que sean públicas, es decir, de puertas abiertas, estamos en presencia de una falsa democracia. "Un Congreso en donde se interponga la barrera del silencio entre éste y la ciudadanía contradice su propia esencia y pone en entredicho el correcto funcionamiento de la Democracia" ⁽²³⁾.

En este mismo orden de casos, los países que tienen canales de televisión y radios estatales se les facilita la retransmisión en vivo de las sesiones, puesto que no tienen que hacer grandes inversiones para llegar a la ciudadanía.

Entre los sentidos del hermetismo del trabajo legislativo, tenemos las siguientes: que la población no se entere de quienes son los diputados que no se presentan a trabajar; de aquellos que sólo llega a las reuniones simplemente a votar o a dormir en sus curules; de los verdaderos intereses que representan; de los contubernios o pactos con intereses lesivos a la población; no tener responsabilidades ante la sociedad ⁽²⁴⁾.

Para el caso de El Salvador, fue que por primera vez después de la firma de los acuerdos de paz en 1992, que se transmitió en directo una plenaria de la Asamblea Legislativa, el día martes siete de junio de 1995, para aprobar un incremento de tres puntos en el Impuesto del Valor Agregado (IVA).

La población salvadoreña se enteró de las alianzas y pactos entre fracciones políticas; del nivel cultural, académico, educativo e intelectual de los legisladores; del tipo de discurso y lenguaje utilizado por los próceres de la patria, que representan los intereses de la nación salvadoreña en el primer órgano del Estado.

Gracias a la televisión pudimos observar -desde adentro- que a pesar de la millonaria campaña de relaciones públicas que la Asamblea ha realizado durante 1995, las cosas caminan y operan muy mal en dicho Órgano de Estado; ha quedado en claro, que lo cualitativo no se mejora con base en propaganda; el recurso humano, léase diputados, es de muy baja calidad... ⁽²⁵⁾.

Un influyente diario nacional intituló una nota periodística **Otra plenaria degenerada**, para referirse a la celebrada el 23 de junio de este año. "Como en la mayoría de sesiones plenarias, ésta no fue la diferente en cuanto que los diputados sacaron su acervo cultural para proferirse señalamientos, insultos y hasta traer a la memoria a personas difuntas" ⁽²⁶⁾.

Por otra parte, para formar una opinión pública favorable al trabajo legislativo, la ciudadanía debe de estar enterada de la labor que realizan los diputados en las Comisiones y en el Plenario. Por lo que la vía idónea, es darles publicidad a las sesiones parlamentarias.

En la mayoría de las Asambleas Legislativas existe un departamento de prensa, pero no en todas cumple

(22) GERMÁN J. BIDART CAMPOS, *Op. cit.*, p.61.

(23) CARLOS ALBERTO OLANO V., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, Segunda Edición, 1987, p. 174.

(24) Vide, "Deficiencias inciden en asistencia de diputados", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 19-10-1994, p. 5A.

(25) HERMÁN L SCHLAGETER, "A los partidos políticos y al Órgano Legislativo", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 24-06-1995, p.8A.

(26) "Otra plenaria degenerada: aumentarán 8% a empleados públicos", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 24-06-1995, p.3A.

el objetivo de crear o fortalecer el vínculo entre la población y el primer Poder del Estado ⁽²⁷⁾.

En algunos Parlamentos, el departamento de prensa tiene un periódico o boletín, el cual constituye el órgano oficial de divulgación, donde se da a conocer el conjunto del trabajo legislativo y realizan, a la vez, una crónica parlamentaria que es enviada a todos los medios de comunicación nacionales.

La transparencia ante la sociedad del trabajo legislativo no sólo beneficia al ciudadano, sino que también al diputado, por ejemplo:

(...) una de las labores más importantes que se llevan a cabo en la Biblioteca de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que es la publicación denominada **índice mensual de la Legislación Costarricense**, que brinda un material de primera mano, en la consulta expedita de urgente necesidad para el Parlamentario. El objetivo de esta publicación es ofrecer un índice de las Leyes y Decretos en el *Diario la Gaceta*, Diario Oficial de Costa Rica, con el fin de facilitar y difundir la consulta de nuestra legislación.

Una información oportuna, suficiente, moderna y dinámica, posibilitará al legislador de importantes instrumentos que darán mayor fundamento a su labor parlamentaria. La información representa un aspecto fundamental de la actividad parlamentaria ⁽²⁸⁾.

En este mismo orden, los medios de comunicación juegan un papel importante en el trabajo legislativo, pero si la Asamblea es cerrada o semicerrada, lo más probable es que el centro del debate de los asuntos de interés nacional que, teóricamente, tiene que ser la Asamblea Legislativa; sea reemplazado por las cabinas de radio y los estudios de televisión; éstos últimos, prácticamente se convierten en minirecintos parlamentarios.

Cuando el salón de reuniones del pleno de la Asamblea Legislativa es "reemplazado" por los foros promovidos por los medios de comunicación de masa (**mass media**), para tratar y discutir los asuntos de interés nacional, significa que la Asamblea no está cumpliendo su función primordial.

(28) MANUEL ANTONIO BOLAÑOS SALAS, "Los legisladores como usuarios de la Biblioteca Parlamentaria", *Revista Parlamentaria*, Ed. cit, Vo.1, No.4, abril 1994, pp.162-163.