

PN-ABY-301  
98715

**INFORME FINAL**

**DIAGNOSTICO DE LA ASAMBLEA  
NACIONAL DE NICARAGUA**

**AID IQC No. AEP-0085-I-00-3003-00  
Delivery Order No. 18**

**Preparado para:**

**Office of Democratic Initiatives  
U.S. Agency for International Development  
Managua, Nicaragua**

**Por:**

**Francisco J. Sanchez  
Ivan Wong**

**Checchi and Company Consulting, Inc.  
1899 L Street, N.W., Suite 800  
Washington, D.C. 20036-3804**

**Marzo 1996**

## INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
RESUMEN BREVE	i
INTRODUCCION	1
A.    Propósito	1
B.    Antecedentes	1
C.    Metodología	1
D.    Organización del informe	2
I.    MARCO LEGAL Y COMPOSICION DE LA ASAMBLEA NACIONAL	3
A.    Marco Legal	3
1.    Constitución	3
2.    Comentarios sobre el Estatuto General de la Asamblea	5
B.    Composición Política-Administrativa	6
1.    Composición Política	6
2.    Composición Administrativa	7
II.   COMPONENTES DE LA ASAMBLEA NACIONAL: PROBLEMAS Y LIMITACIONES	9
A.    Funciones Legislativas	9
1.    Preparación de Proyectos de Ley	9
a.    Redacción Técnica	9
b.    Investigación Legislativa	10
c.    Análisis y Seguimiento Presupuestario	12
d.    Representación y Relaciones con el Electorado	15
B.    Proceso Legislativo	16
1.    Reforma del Reglamento Interno	16
2.    Seguimiento de Proyecto de Ley	17
3.    Falta de un Sistema para Tener Acceso a los Proyectos de Ley Presentados en el Pasado	18
4.    Falta de Instalaciones Adecuadas	19
5.    Personal Legislativo sin Experiencia	19

## Indice General.../....

	<u>Página</u>
C. Estructura Administrativa	20
1. Recursos Humanos	21
2. Finanzas y Contabilidad	22
D. Sistemas de Información	22
1. Definición	22
2. Dificultades Actuales	24
a. Obstáculos al Desarrollo Continuo del Sistema de Gestión de Datos	24
b. Deficiencias de Organización	24
c. Deficiencias en el Personal del Sistema de Gestión de Datos	25
d. Deficiencias en la Capacitación	26
3. Puntos Fuertes y Oportunidades	26
4. Recomendaciones para los Sistemas de Gestión de Datos	26
a. Organización de una Red Local	26
b. Creación de Servicios adentro la Red Local	27
c. Capacitación	27
d. <i>Hardware</i> (equipo)	28
e. <i>Software</i> (programas)	28
III. RELACIONES CON OTROS PODERES DE GOBIERNO E INSTITUCIONES	30
A. El Poder Ejecutivo	30
B. El Poder Judicial	31
C. El Consejo Electoral	32
D. Otras Instituciones	32
1. Los Militares	32
2. Medios de Comunicación	33
3. Grupos de Presión	33
IV. CONTRIBUCIONES DE DONANTES INTERNACIONALES	35
ANEXOS	
Anexo A:	Personas Entrevistadas
Anexo B:	Documentos Examinados
Anexo C:	Funciones y Obligaciones Constitucionales del Poder Legislativo

---

## RESUMEN BREVE

---

En 1990 Nicaragua celebró sus primeras elecciones democráticas con reconocimiento internacional, y en 1995 aprobó una serie de reformas constitucionales que, además de tener otros efectos, aumentaron los poderes y las obligaciones de la Asamblea Nacional Nicaragüense (ANN). Ahora el Gobierno de Nicaragua y sus cuatro poderes --ejecutivo, legislativo, electoral y judicial-- tienen que pasar un periodo para aprender a relacionarse entre ellos, llevar cabo sus funciones en un estado democrático y hacerse merecedores de la confianza pública.

La Asamblea tiene que enfrentarse a nuevas realidades en sus funciones legislativas, supervisoras y representativas. Deberá convertirse en una organización profesional equipada con los instrumentos necesarios para abordar temas técnicos y asuntos muy complejos. Como dijo un diputado "Actualmente la Asamblea está haciendo frente a problemas del siglo XXI con una estructura del siglo XIX". Muchos cuerpos legislativos en todo el mundo han pasado por el proceso de tecnocratizar su labor. A medida que los temas políticos, económicos y sociales se vuelven más técnicos y complejos, las legislaturas necesitan tener fácil acceso a fuentes de información así como contar con el personal técnico que les ayude a realizar el análisis necesario para establecer las leyes que rijan dichos temas.

Muchos de los problemas con que se enfrenta la Asamblea son comunes en las legislaturas de reciente creación. El establecimiento (o re-establecimiento) de la democracia no puede llevarse a cabo en dos años de modernización legislativa. La adquisición de equipo computarizado no garantiza un estado democrático sólido y estable. Las percepciones de los legisladores y los ciudadanos tienen que cambiar, y ello lleva tiempo, a veces decenas de años. Este estudio tiene por objeto servir de orientación a USAID/Nicaragua sobre los principales problemas y dificultades con que se enfrenta la Asamblea Nacional Nicaragüense, en la opinión de los legisladores y el personal legislativo, así como de otros poderes de gobierno, y de los grupos de presión que se relacionan frecuentemente con la AN.

Las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio pueden resumirse de la forma siguiente:

- \* La Asamblea Nacional está atravesando por un periodo de transición, es decir está dejando de ser un instrumento de aprobación ciega, para convertirse en un cuerpo legislativo viable; sin embargo carece de los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones establecidas en la nueva Constitución.
- \* El Reglamento Interno y el Estatuto General de la AN son arcaicos y confusos , por lo que tienen que ser reformados para adecuarlos a las necesidades actuales y acelerar los procesos de análisis y aprobación de los proyectos de ley que se presenten.
- \* Los ayudantes de comités carecen de los conocimientos técnicos necesarios para analizar los proyectos de ley y llevar a cabo investigación legislativa y legal en profundidad.
- \* La falta de una carrera legislativa profesional reduce en gran manera las posibilidades de atraer y retener personal legislativo y administrativo de calidad. Es muy difícil programar capacitación a corto o largo plazo para estas personas, ya que no existen garantías de que sus puestos sobrevivan cambios políticos. Esto también afecta la memoria institucional de la legislatura y coloca a la Asamblea en desventaja respecto a los otros poderes de gobierno.
- \* La unidad de análisis presupuestario recientemente creada carece de las herramientas y la capacidad técnica y experiencia necesarias para ayudar a la Asamblea a analizar, aprobar y supervisar el presupuesto. Tampoco se recibe apoyo por parte del personal encargado de este tema en el poder ejecutivo, quien pudiera proporcionar a la AN información presupuestaria de vital importancia; dicha falta de apoyo parece obedecer a razones políticas. El personal joven y sin experiencia de la Asamblea saldría beneficiado si pudiera observar el proceso presupuestario en otros países. Un miembro de dicho personal es un Diputado Suplente, lo que contradice la naturaleza no partidista de la unidad de análisis presupuestario.
- \* La falta de instalaciones adecuadas reduce seriamente la capacidad de los legisladores para llevar a cabo las responsabilidades de su cargo. Los miembros de la Junta Directiva y los presidentes de los comités son los únicos legisladores con oficinas privadas. El resto comparten un reducido espacio de oficina, un secretario y un ayudante político. Tampoco hay suficientes salas de comités, por lo que los líderes de los mismos celebran muchas reuniones en un espacio abierto del piso mezzanine de la Cámara.

- o El sistema de gestión de datos no dispone de un plan general, y carece de orientación y de directores con experiencia. Por otra parte tampoco tienen instalados programas (*software*) para seguir el desarrollo de los proyectos de ley y tener acceso a los estatutos existentes, lo que es sumamente necesario para la Asamblea, ya que ambas funciones no suelen realizarse manualmente. Como resultado, los usuarios se sienten frustrados y han perdido confianza en la red de información recientemente instalada.
  
- \* Algunos individuos alegan que las relaciones con el poder ejecutivo alcanzaron su punto más bajo durante el debate de la reforma constitucional. Otros dicen que las concesiones mutuas que los poderes legislativo y ejecutivo hicieron durante el debate sentaron las bases para establecer una nueva relación entre ambos. Los dos poderes necesitan adquirir mayor conocimiento de sus funciones respectivas. Las relaciones con el Consejo Electoral parecen ir por buen camino y se espera que también mejore el trato con la Corte Suprema, una vez que se seleccionen los nuevos magistrados en 1996. Las relaciones con otros grupos, como los militares, están mejorando poco a poco.
  
- \* Los legisladores que se entrevistaron para realizar este informe no indicaron que se diera alta prioridad al área de relaciones con el electorado, pero sugirieron que la demanda en ese sentido aumentará drásticamente a partir de la elección regional de diputados que tendrá lugar en octubre de 1996. Los diputados necesitarán ayuda para llevar a cabo sus funciones, a medida que asuman las nuevas responsabilidades constitucionales de representar a sus distritos y que comiencen a ponerse en contacto con el electorado. Por su parte el electorado tendrá que estar mejor informado y aprender a hacer llegar sus preocupaciones a los diputados que los representen.
  
- \* La asistencia recibida de otros donantes ha sido esporádica, poco sistemática y dirigida a las necesidades según iban surgiendo. USAID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comunidad Europea (CE) serán los únicos donadores a largo plazo en 1996. El estudio de la Asamblea llevado a cabo por el BID en septiembre de 1995 llegó a las mismas conclusiones que este estudio. Como resultado, el BID está planeando un proyecto de fortalecimiento legislativo de 3 años de duración, valorado entre US\$750.000 dólares y US\$1,5 millones de dólares. La Comunidad Europea donó US\$500.000 dólares para apoyar al Instituto de Investigaciones y Asistencia Legislativa (IIAL), una organización local no-gubernamental que proporciona servicios de investigación legislativa a la Asamblea Nacional Nicaragüense. No está claro si la Comunidad Europea planea continuar proporcionando apoyo a dicho Instituto en el futuro.

## Recomendaciones

- \* La Asamblea Nacional Nicaragüense debe crear un Comité Directivo de Modernización (CDM) y proporcionarle apoyo político. Los donantes internacionales deberán ayudar a dicho comité a establecer un plan de desarrollo de 3 años, e identificar las áreas prioritarias. El CDM se deberá encargar de formular la política de modernización, así como de canalizar la ayuda internacional que reciba la Asamblea. El CDM deberá estar formado por el Presidente de la Asamblea y no más de cuatro legisladores adicionales que representen a los partidos con mayor participación en la Asamblea. El Director del proyecto de fortalecimiento legislativo que planea llevar a cabo USAID/Nicaragua deberá ocupar el puesto de Secretario Ejecutivo del CDM.
- \* Los legisladores entrevistados para este estudio consideran una importante prioridad la reforma del Reglamento Interno y del Estatuto General, por lo que se deberá proporcionar asistencia técnica en este área al comienzo del proyecto.
- \* El Instituto de Investigaciones y Asistencia Legislativa debe convertirse en el principal mecanismo para mejorar la capacidad de investigación legislativa y legal de la Asamblea. Se puede seleccionar a antiguos legisladores de renombre y alta preparación académica para que dirijan la labor de estudiantes universitarios de último año en la recopilación de la información disponible sobre temas específicos, de forma que pueda ser utilizada por los comités y los ayudantes políticos en la preparación de proyectos de ley. Para mejorar el conocimiento de temas muy complejos y de alto nivel técnico, el proyecto debe patrocinar, en coordinación con IIAL, seminarios sobre temas concretos de interés legislativo para los legisladores y los ayudantes de comité. La preparación de proyectos de ley requiere un alto nivel de conocimiento especializado, por lo que se deberán contratar asesores a corto plazo para que asistan a los ayudantes de comité en la realización de esta tarea. Con respecto a esta última actividad se deberán organizar viajes de estudio a otros países para beneficiarse de la experiencia de éstos.
- \* El proyecto debe proporcionar asistencia técnica para desarrollar un plan general para los sistemas de gestión de datos, ateniéndose a las prioridades del Comité Directivo de Modernización. Un problema que ya ha sido identificado por los legisladores en este sentido es la falta de un sistema que permita el seguimiento de los proyectos de ley. Dicha tarea podría llevarse a cabo utilizando el equipo existente y contratando a programadores a corto plazo.

- \* La Junta Directiva de la Asamblea Nacional Nicaragüense debe obtener el apoyo político del poder ejecutivo para compartir información presupuestaria. Para lograr esto el proyecto podría patrocinar giras de estudio y seminarios sobre relaciones ejecutivo-legislativas. La Junta también debe revisar el reglamento interno, de forma que no se permita trabajar a funcionarios electos (como el Diputado Suplente) en la Unidad de Análisis Presupuestario. Una vez realizado esto, el proyecto deberá proporcionar asistencia técnica y giras de estudio para mejorar la capacidad de análisis presupuestario del personal de la Unidad.
- \* El proyecto también debe proporcionar asistencia técnica para preparar un proyecto de ley sobre la carrera legislativa, o para enmendar el Reglamento Interno, el Estatuto General, o ambos, con el fin de diferenciar y clasificar de manera específica los nombramientos de carrera y de orden político. Por otra parte la Asamblea deberá establecer un sistema formal de administración del personal que exprese claramente la política a seguir para contratar, ascender y despedir a los empleados.
- \* Los legisladores consideraron de alta prioridad la construcción de nuevas instalaciones legislativas. Aunque esto pudiera resultar caro, el proyecto podría proporcionar asistencia técnica, y revisar y actualizar los planes y bosquejos preparados en 1992 para la construcción del nuevo edificio. La actualización de dichos planes serviría para asegurarse de que se satisfacen los requisitos de espacio y las especificaciones establecidas para el Sistema de Gestión de datos financiado por USAID/Nicaragua.
- \* La asistencia en las relaciones con el electorado debe proporcionarse cuando aumente la demanda en este sentido, y si lo aprueba el Comité Directivo de Modernización. Dicha ayuda debe dirigirse a dos grupos: los legisladores y el público. Los primeros deberán asistir a seminarios patrocinados por el proyecto, y quizás coordinados por IIAL, para familiarizarse con los problemas que pueden surgir en las relaciones con el electorado y la forma de solucionarlos. El público deberá recibir materiales educativos sobre el papel y las funciones de la Asamblea, y datos biográficos sobre los legisladores.
- \* Es esencial establecer una estrecha coordinación con el BID y la CE desde un principio, si se quiere obtener buenos resultados y un uso eficaz de los recursos. Se deberá formar de inmediato un comité de donantes en el área legislativa, con el objeto de compartir información, coordinar el diseño del proyecto, seleccionar a los consultores que se vayan

a contratar, poner en práctica el proyecto y medir el progreso que se realice. Dicho comité deberá reunirse como mínimo una vez al mes comenzando a principios de 1996. La coordinación de las actividades de seguimiento deberá llevarla a cabo el Comité Directivo de Modernización.

---

# INTRODUCCIÓN

---

## **A. Propósito**

Este estudio consiste en un análisis de las necesidades institucionales de la Asamblea Nacional Nicaragüense, y abarca todos los aspectos de la Asamblea, incluyendo la estructura física de la misma, su organización administrativa y gerencia, el proceso legislativo, los sistemas de gestión de datos y las relaciones con otros poderes de gobierno, grupos de presión y con el público en general. También se describe en este informe el apoyo proporcionado a la Asamblea por otros donantes. El objetivo del estudio es identificar, por encargo de USAID/Nicaragua, las áreas en que dicha misión puede proporcionar asistencia para fortalecer la legislatura nicaragüense.

## **B. Antecedentes**

Los estados democráticos bien equilibrados tienen una separación de poderes y toleran las opiniones de los grupos minoritarios. Normalmente dichos poderes son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pero la República de Nicaragua difiere ligeramente de la mayoría, ya que tiene una rama adicional: El Consejo Supremo Electoral. El equilibrio entre las atribuciones constitucionales y reales de estos poderes es lo que define el estado democrático.

Las reformas constitucionales promulgadas recientemente establecen las atribuciones y obligaciones de la Asamblea Nacional. Los cambios realizados otorgan a los legisladores el poder de legislar, supervisar y representar al público, que son las tres principales funciones de un cuerpo legislativo en las democracias que llevan cierto tiempo establecidas.

## **C. Metodología**

Para la realización de este estudio se contrataron los servicios de Checchi and Company Consulting Inc., una firma con sede en Washington, D.C., quien a su vez contrató a Francisco J. Sánchez, un experto en temas legislativos, para que dirigiera el equipo encargado del estudio, y a Ivan Wong, que es especialista en sistemas de gestión de datos.

Dichos consultores realizaron en 20 días una variedad de entrevistas con legisladores, personal legislativo y administrativo, miembros de comités, grupos de presión, agencias donantes internacionales, funcionarios de los otros poderes de gobierno y miembros de la misión de USAID. (En el Anexo A se proporciona una lista de los individuos entrevistados). Se recopilaron y estudiaron documentos para conocer mejor el contexto estructural, político y estadístico de la Asamblea Nacional Nicaragüense. (En el Anexo B se proporciona una lista de los documentos consultados). Como parte de esta investigación los consultores viajaron a Costa Rica, a sugerencia de USAID/N, con el fin de observar y estudiar, para efectos comparativos, otro proyecto de fortalecimiento legislativo financiado por USAID.

#### **D. Organización del informe**

Este documento está dividido en cuatro secciones principales. La Sección Una, "Marco Legal y Composición de la Asamblea Nacional", describe las obligaciones constitucionales más importantes y las responsabilidades de la Asamblea, e incluye comentarios generales sobre el Estatuto General de la misma. La Sección Dos, "Componentes de la Asamblea Nacional: Problemas y Limitaciones", está dividida en las cuatro áreas que constituyen las tareas legislativas. Las Funciones Legislativas abarcan los problemas que surgen en la preparación de proyectos de ley, supervisión presupuestaria y relaciones con el electorado; el Proceso Legislativo discute las deficiencias en el Reglamento Interno de la Asamblea, los sistemas de archivo de información sobre proyectos de ley, las instalaciones físicas de la Asamblea, y el personal de la misma; el Área Administrativa evalúa los recursos humanos y la preparación financiera del personal de apoyo; y el Área de Sistemas de Gestión de datos describe las condiciones actuales del equipo y los programas de computadoras (*hardware* y *software*) de la Asamblea. En la Sección Tres, "Relaciones con otras Ramas de Gobierno e Instituciones", se analiza brevemente la relación de la Asamblea con las ramas ejecutiva, judicial y electoral respectivamente. También se describe la relación de la Asamblea con los militares, los medios de comunicación, y los grupos de presión. La Sección Cuatro se refiere a la contribución hecha por las agencias donantes internacionales para fortalecer la Asamblea Nacional Nicaragüense.

---

## I. MARCO LEGAL Y COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL

---

### A. Marco legal

Existen tres documentos que rigen la Asamblea Nacional Nicaragüense: la Constitución de 1995, el Estatuto General de la Asamblea Nacional (publicado en la Gaceta No. 5, el 4 de enero de 1991), y el Reglamento Interno, establecido por decreto 142 de la Asamblea Nacional (decreto A.N. 142). La siguiente subsección resume los artículos relevantes de la Constitución que se refieren a la Asamblea. La Sección B de este capítulo (Composición Política y Administrativa) describe los artículos pertinentes del Estatuto General y del Reglamento Interno.

#### 1. Constitución

La Constitución de 1995 otorga poder legislativo a la Asamblea Nacional por mandato popular (Art. 132). A partir de las elecciones nacionales de 1996, la Asamblea estará constituida por 90 diputados, 70 de los cuales serán elegidos por departamentos y regiones autónomas, y 20 a nivel nacional. El Artículo 133 (no enmendado, procedente de la Constitución anterior) dice que los candidatos a la presidencia y vicepresidencia que no resulten electos pero que reciban un número de votos igual o mayor que el promedio de los coeficientes electorales regionales, también pasarán a formar parte de la Asamblea. Los diputados y diputados suplentes se eligen por un período de 5 años, contando a partir del 9 de enero del año siguiente a la elección (Art. 136).

El Artículo 134 indica quién puede convertirse en diputado. No pueden ser diputados los Ministros y Vice-Ministros, los jueces del Supremo Consejo Electoral, el Procurador General, el Defensor de los Derechos Humanos, y los alcaldes, a no ser que dimitan de sus puestos 12 meses antes de las elecciones.

El Artículo 138 enumera las 32 funciones y obligaciones de la Asamblea Nacional, las más importantes de las cuales son las siguientes (En el Anexo C se proporciona una lista completa de funciones y obligaciones):

- a. Redactar y aprobar leyes y decretos, y enmendar las leyes en vigor.
- b. Interpretar la ley.
- c. Solicitar información e informes de Ministros y Vice-Ministros en forma de documentos y testimonios.
- d. Estudiar, debatir y aprobar la Ley General Presupuestaria Anual, e informarse periódicamente de la forma en que se está aplicando.
- e. Seleccionar a los Jueces de la Corte Suprema, y del Consejo Supremo Electoral, así como al Superintendente y Vice-Superintendente del banco central, al Procurador y Sub-Procurador General del país, y al Defensor y Defensor Auxiliar de Derechos Humanos. Los candidatos a dichos puestos no podrán estar relacionados por parentesco directo (hasta la cuarta generación) o parentesco político (hasta el segundo grado) con el Presidente o los diputados que los propongan para su elección.
- f. Aprobar o denegar tratados y acuerdos internacionales.
- g. Crear comités permanentes, especiales y de investigación.
- h. Decidir la división administrativa y política del territorio nacional.
- i. Estudiar planes y políticas de desarrollo económico y social y hacer las recomendaciones pertinentes.
- j. Autorizar viajes del Presidente al extranjero, si son superiores a 15 días.
- k. Recibir acusaciones y quejas formales de las autoridades judiciales y los ciudadanos.
- l. Autorizar o denegar el despliegue de tropas militares fuera del territorio nacional.
- m. Establecer, aprobar, modificar o eliminar impuestos.

El Artículo 140 nombra a las personas que pueden introducir proyectos de ley, aparte de los diputados; dichas personas son: El Presidente de la República, la Corte Suprema, el Consejo Supremo Electoral, Los Consejos Regionales Autónomos, los consejos municipales y los ciudadanos (si presentan 5,000 firmas, excepto en el caso de temas fiscales, relaciones internacionales, amnistías, perdones y leyes institucionales).

El proceso legislativo de la Asamblea y la publicación de las leyes se explica en el Artículo 141. Para que se forme un quórum legislativo es necesaria la presencia de la mitad más uno de los diputados electos. Los proyectos de ley, decretos, resoluciones, tratados y declaraciones tienen que aprobarse por mayoría absoluta de los diputados presentes, a no ser que la Constitución indique lo contrario. Los pormenores de este proceso son los siguientes:

- \* Cada proyecto de ley que se introduzca debe incluir una explicación por escrito de la razón por la que se necesita.
- \* Los nuevos proyectos de ley son enviados al comité respectivo después de leerse en sesión plenaria.
- \* En caso de que sea urgente para el Presidente de la República, el Comité Ejecutivo de la Asamblea puede presentar el proyecto de ley antes de la sesión plenaria, si ha sido presentado ante los diputados 48 horas antes de que se discuta.
- \* Las leyes de gran amplitud pueden ser aprobadas por capítulos.
- \* Una vez que se recibe y se lee en sesión plenaria el informe sobre el proyecto de ley preparado por el comité, dicho proyecto pasa a discutirse y se somete a votación en términos generales. El debate detallado del proyecto de ley tiene lugar después de ser aprobado.
- \* Si se aprueba, el proyecto de ley es enviado al Presidente para que lo sancione, promulgue y publique. Las reformas constitucionales y las leyes, al igual que los decretos legislativos no están sujetos a esta disposición. Si el Presidente no promulga o publica una ley en un término de 15 días, el Presidente de la Asamblea ordenará su publicación en los periódicos.
- \* Si una ley estipula la necesidad de un código reglamentador y el Presidente de la República no presenta uno dentro del tiempo establecido para ello, la Junta Directiva encargará dicha tarea al comité pertinente.
- \* Las leyes en vigor sólo pueden abrogarse o enmendarse mediante otra ley. Las leyes que se promulguen entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en La Gaceta o diario oficial.
- \* Los proyectos de ley que se presenten en una sesión legislativa y no se lleguen a debatir, serán considerados en la próxima sesión. Los que se debatan y no se aprueben no podrán volver a debatirse en la misma sesión legislativa.

El proceso del veto del presidente se explica en los artículos 142 y 143. El Presidente tiene 15 días para vetar un proyecto de ley y el veto puede ser parcial o total. En un veto parcial el Presidente puede cambiar la redacción del proyecto de ley; por otra parte, cualquier proyecto de ley que sea vetado parcial o totalmente tiene que ser devuelto a la Asamblea con una explicación del veto, y la Asamblea puede invalidar el veto mediante un voto de la mitad más uno de los diputados electos.

## 2. Comentarios sobre el Estatuto General de la Asamblea

Una característica interesante del Estatuto General es que establece que el Secretario Ejecutivo de la Asamblea es el oficial de enlace entre ésta y otros poderes gobierno. La ley también estipula que la oficina encargada del presupuesto puede solicitar todos los documentos que necesite del poder ejecutivo, por lo que existe la base legal para establecer una relación política entre la unidad presupuestaria de la Asamblea y el Ministerio de Finanzas (esto se explica en más detalle en el Capítulo III.A.2). El Artículo 39 de la ley (creación de comités especiales) concede a la Asamblea la autoridad legal para crear comités especiales, uno de los cuales podría ser un Comité de Modernización y Fortalecimiento Legislativo, para que se encargue de dirigir las estrategias de modernización y actúe como enlace respecto a la ayuda internacional. Un punto débil de la ley parece ser la autoridad que se otorga al Presidente de la Asamblea para nombrar al Asesor Legal de la misma, ya que se trata de un puesto técnico que debe estar al margen de cambios anuales en el liderazgo político. El artículo 28 de la misma ley se refiere a los nombramientos políticos y al personal de carrera, pero no especifica qué puestos pertenecen a una y otra categoría.

## **B. Composición Político-Administrativa**

### **1. Composición Política**

La Junta Directiva se encuentra a la cabeza de la estructura política de la Asamblea. Dicha Junta está formada por un presidente, tres vice-presidentes y tres secretarios, los cuales se eligen por un período de un año. Entre otras cosas, la Junta se encarga de convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias, aprobar el temario y el orden del día, proponer el establecimiento, eliminación o fusión de comités, recibir y transmitir las solicitudes de los diputados respecto a informes y las relaciones con el Ejecutivo, solicitar a los diversos comités la presentación de informes y planes de trabajo, y aprobar las acciones disciplinarias que se lleven a cabo contra los miembros de la Asamblea.

La mayor parte del trabajo legislativo de la Asamblea se canaliza a través de los comités. Todos los comités presentan informes sobre los proyectos de ley que les asignan el Presidente de la Asamblea, el pleno y la Junta Directiva, o que ellos mismos eligen, si el tema les corresponde. Dichos informes se conocen por el nombre de dictámenes. Los comités pueden investigar a los organismos gubernamentales, solicitar información de los mismos y pedirles que testifiquen. Los comités están presididos por su propia Junta Directiva, compuesta de un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Hay tres tipos de comités: permanentes, especiales e investigadores. Actualmente existen 17 comités permanentes, que son los siguientes:

Defensa y Gobernación	Justicia	Exterior
Educación, Medios de Comunicación Social, Cultura y Deporte	Salud, Seguridad Social y Bienestar	Anti-drogas
Asuntos Laborales y Gremiales	Reforma Agraria y Asuntos Agropecuarios	Medio Ambiente y Recursos Naturales
Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto	Población y Desarrollo Comunal	Comunicaciones, Transporte Energía y Construcción
Pro-Derechos Humanos y la Paz	Asuntos Étnicos y Comunidades de la Costa Atlántica	Integración Centroamericana
La Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia	Producción, Distribución y Consumo	

Los comités especiales los crea por la Asamblea para realizar funciones específicas. Los comités de investigación son creados para investigar temas específicos. La Asamblea Nacional Nicaragüense de 1995 disponen de un comité especial para combatir la corrupción, pero no comités investigadores. Algunos diputados expresaron su intención de convertir el dicho comité especial en un comité permanente en la legislatura de 1996.

## 2. Composición Administrativa

La estructura administrativa de la Asamblea está presidida por la Secretaría Ejecutiva. El personal de la Asamblea se encuentra clasificado en personal legislativo y personal de apoyo, y a su vez el personal legislativo está dividido en dos unidades: la Dirección General de Asesoría Legislativa Jurídica y la Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario. La primera está subdividida en la Dirección de Asesoría, que analiza y organiza la asistencia prestada a los diputados y a los comités (aparte de que los asesores también son responsable de transcribir las notas de las reuniones de los comités y otros documentos afines). La otra subdivisión es la Dirección de Debates Diarios, que se encarga de transcribir las sesiones plenarias.

La Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario también está subdividida en dos unidades: el Departamento de Análisis, que se encarga de analizar el impacto fiscal y social, y el Departamento de Seguimiento Presupuestario, que colabora en el análisis de la ley presupuestaria anual.

El personal de apoyo está dividido en cuatro unidades principales: 1) La División Administrativa y Financiera, la cual se encuentra subdividida en Finanzas, Personal y Servicios Generales; 2) La División de Archivo Legislativo, Documentación e Información General, que está subdividida en Información legislativa (encargada de introducir en la computadora las leyes existentes), la Biblioteca, y la División de Imprenta, Reproducción y Distribución de Documentos; 3) La División General de Relaciones Internacionales y Relaciones con la Prensa, que está subdividida en Relaciones Internacionales, Protocolo y Comunicación Social; y 4) La División de Sistemas de Gestión de datos.

Aparte del personal legislativo y de apoyo antes mencionado, se permite que un cierto número de individuos de cada partido ayuden a los diputados a realizar sus funciones. Cada grupo de por lo menos cuatro diputados, pertenecientes al mismo partido, recibe una cantidad establecida para contratar a un secretario y un ayudante, y para alquilar espacio de oficina, que normalmente consiste en un área de recepción y una oficina privada a compartir por los cuatro diputados. Las oficinas se encuentran en el edificio de Bancamérica, que está situado al lado del edificio de la Asamblea y tiene mucha necesidad de ser modernizado. El personal lo contratan los diputados, asistidos por su partido político. Las obligaciones de los ayudantes políticos varían, pero generalmente incluyen la redacción de proyectos de ley, el seguimiento del trabajo de las comisiones, y la investigación legislativa.

---

## II. COMPONENTES DE LA ASAMBLEA NACIONAL: PROBLEMAS Y LIMITACIONES

---

### A. Funciones Legislativas

#### 1. Preparación de Proyectos de Ley

Tradicionalmente la mayoría de los países latinoamericanos han dejado la redacción de nuevas leyes a cargo de la Rama Ejecutiva, por ser la única entidad gubernamental con recursos y acceso a información. En Nicaragua ha ocurrido lo mismo. Aunque la mayoría de los proyectos de ley aprobados (70%, según un ayudante de comité) se originan en la legislatura, las leyes más importantes y complejas (como las referentes a telecomunicaciones, el código militar y el medio ambiente) proceden del Ejecutivo, y los diputados nicaragüenses tienden adoptar una actitud todavía más pasiva cuando se trata de proponer proyectos de ley trascendentales. A este respecto deben tenerse en cuenta dos factores: el deseo de legislar y la capacidad de hacerlo.

En la Asamblea Nacional Nicaragüense no parece existir gran interés por legislar, debido a que dicha función tradicionalmente la lleva a cabo el Ejecutivo. Esta actitud pasiva probablemente cambiará con el tiempo, a medida que los legisladores se responsabilicen más de satisfacer las exigencias de su electorado. Por otra parte, la necesidad de mayor eficacia y dominio técnico en la preparación de proyectos de ley se hará probablemente más evidente a raíz de las elecciones de la nueva Asamblea, en que 70 de los 90 diputados totales representarán a distritos específicos.

Los donantes internacionales pueden ayudar a fortalecer la capacidad de la Asamblea para legislar, lo que implica poder preparar proyectos de ley técnicos y tener capacidad para investigar y conocer lo suficientemente bien un tema como para redactar una ley sobre el mismo. En la actualidad la Asamblea carece de los conocimientos necesarios para llevar a cabo una y otra función de forma efectiva.

#### a. Redacción Técnica

Un proyecto de ley bien redactado se atiene a un léxico jurídico y carece de errores gramaticales. En los congresos y legislaturas que llevan tiempo establecidas, el "arte" de redactar proyectos de ley corre a cargo del personal jurídico (pertenzca o no a un partido político), el cual se encarga únicamente de plasmar en palabras las ideas y conceptos de los legisladores, siguiendo las reglas gramaticales y las normativa de jurisprudencia del país en cuestión. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los proyectos de ley técnicamente complejos los redacta el Poder Ejecutivo, y la Asamblea se ocupa principalmente de los más simples. Dichos proyectos de ley normalmente los redactan diputados, ayudantes políticos y, en algunos casos, ayudantes de comités. En raras ocasiones también se contratan asesores externos para llevar a cabo esta tarea. Asimismo ha habido organizaciones privadas que han presentado proyectos de ley sobre ciertos temas, como derechos humanos. Aparte de reconocer la falta de uniformidad jurídica, los legisladores no mencionaron que la capacidad técnica fuera una de las áreas principales sobre las que la Asamblea necesita asesoría.

#### b. Investigación Legislativa

Para poder legislar de forma efectiva los diputados y su personal tienen que estar bien informados sobre el tema que estén tratando, lo que normalmente se logra mediante investigación legislativa y requiere disponer de información actualizada y muy específica. En general los legisladores no disponen de tiempo para investigar un tema en detalle, por lo que necesitan recibir resúmenes concisos y analíticos de las leyes que se sometan a su consideración, para poder tener los elementos de juicio necesarios. La principal característica del informe legislativo es su brevedad y la ausencia de términos técnicos, y, si es posible, debe incluir las posturas de grupos nacionales e internacionales a favor y en contra del proyecto de ley.

Este tipo de investigación técnico-legislativa no se lleva a cabo en la Asamblea Nacional Nicaragüense. La única investigación que se hace es de tipo legal y en la mayor parte de los casos se limita a los antecedentes jurídicos del tema; sin embargo la investigación jurídica debe ser un complemento del tipo de investigación técnica que los diputados dicen necesitar.

En 1995 se creó el Instituto de Investigación y Asistencia Legislativa (IIAL) para que la Asamblea tuviera acceso a investigación legislativa. Las cuatro funciones principales del Instituto son las siguientes:

1. Facilitar asistencia legislativa a la Asamblea, las legislaturas regionales y los diputados, mediante informes de investigación, sondeos de opinión, y análisis de proyectos de ley relacionados con el temario legislativo;
2. Llevar a cabo seminarios, talleres, cursos y conferencias sobre temas específicos de interés legislativo. Dicha capacitación estará dirigida no sólo a los diputados y al personal legislativo, sino también a otras instituciones públicas;
3. Educar a los ciudadanos sobre los proyectos de ley bajo consideración y las leyes de interés nacional aprobadas por la Asamblea; y
4. Obtener, seleccionar y proporcionar información legislativa a todas las personas interesadas.

El Instituto está encabezado por una Junta Directiva cuya función es proporcionar pautas generales y orientación. Los miembros actuales de la misma son: el Dr. César Arostegui Centeno, el Dr. Luis Humberto Guzmán (antiguo Presidente de la Asamblea), el Dr. Julio López Miranda, el Dr. Julio García Vilchez, el Lic. Juan Manuel Espinoza (antiguo Secretario Ejecutivo de la Asamblea) y el Lic. Ósar Mazier Aranda.

Según indican los estatutos del Instituto, esta Junta recibe apoyo de un Consejo Consultivo y un Consejo Técnico, aunque ninguno de ellos esté funcionando actualmente. El Consejo Consultivo estará formado de un máximo de 15 miembros, entre los que se encontrarán representantes de partidos políticos, el mundo académico, y la sociedad en general, y será presidido por el Director General del Instituto. Entre las obligaciones de dicho Consejo estarán la de dar su opinión sobre el Plan de Acción del Instituto, y proponer y recomendar actividades que competan al mismo, así como promover y apoyar públicamente las actividades del Instituto. El Consejo Técnico aparentemente tiene la responsabilidad de asesorar al Director General sobre temas técnicos.

Por otra parte el Instituto está dividido en cinco Direcciones, cuatro de ellas de carácter técnico y una administrativa. La Dirección de Asistencia Legislativa realiza estudios, sondeos de opinión y otras actividades relacionadas con temas legislativos. La Dirección de Capacitación está encargada de organizar cursos, seminarios, talleres y conferencias sobre temas legislativos para los diputados y el personal de la Asamblea, así como para personalidades cívicas y funcionarios municipales de gobierno. La Dirección de Publicación y Promoción, además de publicar los estudios e informes, se encarga de dar a conocer la leyes promulgadas por la Asamblea.

Finalmente, la Dirección de Documentación e Información da cauce todas las solicitudes de materiales legislativos presentadas por los diputados, el personal de la Asamblea y el público en general.

Hasta el momento las actividades del Instituto se han limitado a la celebración de talleres y conferencias, así como la realización de estudios jurídico-comparativos. Su metodología consiste en desarrollar un plan de actividades basado en las necesidades de las comisiones existentes en la Asamblea. Para poder establecer las prioridades de investigación legislativa de la Asamblea, los titulares de cada Dirección se reúnen primero con los presidentes de los comités de la misma y, una vez que se deciden las actividades a realizar, se contratan consultores externos para llevarlas a cabo.

El financiamiento del Instituto se basa en un plan de actividad anual. Se estima que la cantidad inicial de US\$500,000 asignada por la Comunidad Europea al Instituto habrá sido agotada en su totalidad para fines de 1996. También ha habido unos pocos donantes internacionales (como es el caso de Suecia) que han subsidiado por su cuenta otras actividades patrocinadas por el Instituto.

Los pocos legisladores que conocen el trabajo del Instituto opinan que es de alta calidad y útil para los miembros de la Asamblea. Sin embargo un legislador indicó que la producción del Instituto tendía a ser de carácter editorial, y que con frecuencia "era demasiado poco y demasiado tarde" lo que se les ofrecía. Para poder convertirse en una institución que proporcione un apoyo efectivo a la Asamblea, las labores del Instituto tienen que estar coordinadas con el temario legislativo, y responder a las necesidades de los diputados. El Instituto podría proporcionar análisis legislativos y comparativos breves de proyectos de ley específicos, para ser distribuidos entre los legisladores cuando dichos proyectos se debatan.

#### c. Análisis y Seguimiento Presupuestario

Los Artículos 112 y 114 de la Constitución fueron enmendados por reformas constitucionales para establecer la autoridad fiscal de la Asamblea, quién está actualmente autorizada para enmendar el proyecto de ley presupuestaria propuesto por el Poder Ejecutivo, sin aumentar el gasto total establecido en el mismo. La Asamblea tiene el derecho único de modificar el presupuesto y aprobar transferencias presupuestarias. No se pueden incluir nuevos impuestos en la ley presupuestaria, pero la Asamblea tiene autoridad para establecer, aprobar y modificar o eliminar impuestos.

Para que un cuerpo legislativo pueda realizar sus funciones de forma efectiva necesita tener las herramientas necesarias para analizar la información fiscal, hacer pronósticos de ingreso y gasto, y llevar la cuenta de los gastos realizados durante el año fiscal. En 1995 la Asamblea creó una oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario para que realizara dos funciones importantes: ayudar a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, en el análisis y aprobación de la ley presupuestaria, así como en la supervisión de su aplicación diaria, y proporcionar análisis fiscales de todos los proyectos de ley considerados por la Asamblea. Según la Ley de Regulación Presupuestaria, el proyecto de ley presupuestaria debe presentarse ante la Asamblea antes del 15 de octubre del año anterior al comienzo del año fiscal (el primero de enero), y el presupuesto debe ser aprobado antes del 31 de diciembre. Este calendario da a la Asamblea y a la oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario únicamente 10 semanas para revisar, enmendar y aprobar el proyecto de ley presupuestaria. En comparación con otras legislaturas este es un periodo de tiempo relativamente corto para llevar a cabo adecuadamente las funciones que la Constitución asigna a la Asamblea. Las enmiendas las realiza principalmente la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, aunque también se hacen cambios en la sesión plenaria.

La Oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario actualmente consiste de un director, 3 analistas (dos de ellos economistas y un sociólogo) y un secretario. Con su personal actual, dicha oficina solo puede realizar un análisis y seguimiento superficial del presupuesto, y una evaluación superficial del impacto social, sin poder considerar el impacto fiscal de la legislación sometida para su aprobación. Los principales problemas que dificultan la labor de la oficina son: falta de información, escasez de expertos técnicos, falta de experiencia del personal y la naturaleza política de la oficina.

Para que una oficina legislativa pueda analizar un proyecto de ley presupuestaria procedente del Poder Ejecutivo tiene que tener acceso antes que nada a información muy detallada. En Nicaragua, el proyecto de ley que presenta el Ejecutivo es incompleto e inexacto. La información correspondiente a algunas categorías --por ejemplo gastos de capital y deuda interna-- del presupuesto de 1996 presentado ante la Oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario era poco detallada y carecía de las explicaciones oportunas. La información que faltaba no pudo obtenerse del Ejecutivo en el año calendario de 1995 a pesar de las cartas enviadas por el presidente de la comisión correspondiente. El Ministerio de Finanzas proporcionó el 15 de septiembre las cifras de los gastos mensuales de 1995, pero estas no coincidían con las proporcionadas por el banco central. La falta de acceso a información es un

problema político que se repite año tras año. Para cumplir con el mandato constitucional de enmendar y aprobar el presupuesto federal, los altos rangos legislativos tienen que contar con la promesa del poder ejecutivo de que la información presupuestaria y financiera necesaria será enviada a la Asamblea periódicamente.

Otra dificultad con que se enfrenta la oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario es que su personal no tiene suficiente experiencia de análisis presupuestario. La Directora de la unidad tiene una Maestría (*Master's Degree*) en administración pública, con especialización en asuntos legislativos, de una institución académica estadounidense. Aunque el hecho de que fuera elegida para dicho puesto debido a sus credenciales académicas sienta un buen precedente en la Asamblea, la Directora carece de los conocimientos técnicos necesarios para ayudar a sus colegas en las tareas de análisis y seguimiento presupuestario. Su capacidad de mando es excelente y podría explotarse al máximo si la oficina añadiera a su plantilla personal con amplia experiencia en la formulación y análisis presupuestarios (preferiblemente que haya trabajado recientemente en el Poder Ejecutivo).

El tercer problema es que uno de los analistas de la oficina es un Diputado Suplente que hace poco utilizó información de dominio interno para escribir artículos de fondo en un periódico local, con lo que puso en riesgo la imagen de neutralidad política de dicha oficina. Este individuo debería ser despedido de su puesto inmediatamente, considerando que ha dañado la objetividad de la oficina.

Se han observado otros dos problemas menores que son la incapacidad de la oficina para reproducir un proyecto de ley presupuestaria y la falta de un plan general. Como el proyecto de ley lo presenta el Ejecutivo en papel (en vez de en diskette), las enmiendas que efectúa la Asamblea se anexan a dicho proyecto de ley, para evitar tener que volver a escribir todo el texto. Una vez enmendado, el texto se somete al Presidente para su firma, y bastante más tarde en el mismo año el poder ejecutivo lo publica y envía una copia a la Asamblea. Este acto causa la impresión de que el Ejecutivo es el único responsable del presupuesto, por lo que la Asamblea debe desarrollar sin tardanza la capacidad de producir su propio proyecto de ley presupuestaria. El segundo problema es que se necesita establecer un plan para definir mejor las obligaciones de la oficina y sus funciones en términos del tipo de servicios que puede y debe proporcionar, así como diseñar un calendario realista para poder predecir con mayor certidumbre cuando se alcanzarán dichos objetivos.

La actual Asamblea dio un primer paso muy positivo al establecer esta oficina como una entidad aparte dentro de la estructura administrativa de la misma y posibilitarle para convertirse en un instrumento efectivo para que los legisladores analicen y supervisen adecuadamente el presupuesto. Sin embargo sin el personal técnico adecuado y sin disponer de información presupuestaria completa y bien organizada procedente del Poder Ejecutivo, lo que la oficina puede hacer es relativamente poco. Para corregir esta situación la dirección de la Asamblea tiene que contratar, capacitar y retener personal técnico no partidista en la oficina de Análisis y Seguimiento Presupuestario, incluyendo si es posible algunos individuos que hayan trabajado en el área presupuestaria del poder ejecutivo. Por otra parte la Junta Directiva tiene que hacer todo lo posible para asegurarse de que el poder ejecutivo reconoce la importancia de las funciones de dicha oficina y satisfacer puntualmente las solicitudes de información presupuestaria y datos fiscales afines que esta le presente.

d. Representación y relaciones con el electorado

El concepto de diputados que representan a una región o grupo de individuos es relativamente nuevo en la mayoría de las regiones latinoamericanas, y lo mismo ocurre en Nicaragua. Normalmente los diputados son elegidos de una lista presentada por el candidato a la presidencia y su partido. Por lo tanto, cuando un diputado resulta electo expresa su lealtad en primer lugar al partido político y al candidato presidencial a quien debe su elección, en segundo lugar a los grupos de presión, las empresas y las entidades que lo apoyan financieramente, y por último a la gente que, en teoría, debiera representar. Aunque esta frase es una generalización, muchos miembros de la Asamblea reconocieron que representa la realidad en la mayor parte de los casos.

No existe prácticamente ningún lazo entre los legisladores y sus distritos. La idea de que un miembro del Congreso visite su distrito congresional para evaluar las necesidades de éste es prácticamente inaudita en Nicaragua. Según un diputado que preside una de las comisiones, los ciudadanos que necesitan ayuda o tienen quejas acuden primero a los funcionarios municipales, luego a las organizaciones no-gubernamentales y por último a los comités de la Asamblea. Los ciudadanos también se mantienen al margen de la Asamblea, en parte porque no entienden completamente el papel de ésta.

Un diputado sugirió que la construcción de un nuevo edificio legislativo les permitirá recibir a sus representados en sus oficinas, lo que mejorará las posibilidades de atender las necesidades de éstos. Sin embargo la construcción del edificio no asegura que vaya a haber una nueva relación entre los diputados y el electorado. Las líneas de comunicación entre ambos se definen cuando

se establecen las funciones institucionales y el tipo de información que puede intercambiarse. Por otra parte el electorado debe saber quién los representa y cómo pueden influir en el proceso legislativo, además de conocer las limitaciones de la Asamblea, lo que conlleva un proceso de educación cívica en el que puede y debe participar la Asamblea. Los diputados también tienen que mantener una relación estrecha y establecer varias vías de comunicación con la región que representan y las personalidades cívicas y de gobierno local correspondientes.

## **B. Proceso Legislativo**

El proceso legislativo de la Asamblea Nacional es deficiente en varias áreas. El Reglamento Interno tiene que ser reformado para aprovechar al máximo los beneficios de un sistema activo de comités. El sistema de seguimiento de proyectos de ley es molesto de usar. No se dispone de medios para localizar proyectos de ley y estatutos presentados con anterioridad. El edificio no es adecuado. Las sesiones plenarias son caóticas y, con excepción de unos pocos individuos, el personal legislativo carece de experiencia.

### **1. Reforma del Reglamento Interno**

Aunque el Reglamento Interno actual dice que los comités son el lugar donde los proyectos de ley se analizan y se enmiendan, la realidad es que sólo unos pocos comités de la Asamblea hacen trabajo sustantivo. Por otra parte, los comités que sí trabajan, con frecuencia carecen de los medios de investigación y el personal necesario para realizar sus funciones de forma efectiva. Debido a que los comités no son un medio eficaz para redactar proyectos de ley, la mayoría de las leyes se preparan en las sesiones plenarias, lo que constituye un proceso poco práctico. Sería mejor examinar y discutir y hacer la mayor parte de los cambios de los proyectos de ley a nivel de comité, de forma que cuando el proyecto de ley llegue al pleno sólo se necesiten cambios mínimos. Si los comités pudieran incrementar su capacidad de obtener y proporcionar información sobre las leyes, las sesiones plenarias no estarían cargadas de tareas preparatorias y sería más fácil estar al tanto del trabajo que se realiza en ellas.

Los plenos de prácticamente todas las legislaturas federales adolecen de un nivel tolerable de ruido y un grado de confusión controlable. Con frecuencia se ve a los legisladores leyendo documentos (incluso el periódico, lo que un extraño pudiera interpretar como síntoma de aburrimiento), escribiendo y hablando por teléfono o con colegas y ayudantes, pero dichas actividades son normales.

Sin embargo el nivel de actividad observado durante los plenos de la Asamblea Nacional Nicaragüense es superior al de la mayoría de las legislaturas. Las sesiones parecen excesivamente informales, con un cierto grado de descuido y un nivel de ruido inaguantable. Los periodistas y los equipos de televisión parecen tener libertad total para pasearse por donde les parece y causan mucha distracción. El tablero electrónico con frecuencia transmite mensajes personales a los diputados, informándoles que tienen llamadas de teléfono y visitantes. Observamos a varios diputados disfrutando lo que parecía una comida abundante en la sala del pleno (en la mayor parte de las legislaturas se permiten pequeños refrigerios en situaciones excepcionales, como sesiones excesivamente largas). Todas las enmiendas de los proyectos de ley se leen en alta voz, haciendo que la sesión se alargue bastante y que sea difícil seguir su contenido. Los montones de papel en cada escritorio (entre 18 y 24 pulgadas de altura) parecen excesivos. En vez de permitir que los legisladores hablen por turnos, el funcionario que preside la sesión decide quien puede hablar. Los diputados reciben llamadas en sus teléfonos celulares mientras están en sesión, lo que ocurre muy raramente en otras legislaturas. No se ve un reloj oficial por ninguna parte y no se cronometran las votaciones. Como no existen reglas de procedimiento, el funcionario que preside la sesión toma decisiones subjetivas.

El acceso del público al edificio legislativo está restringido incluso cuando los diputados no se encuentran en sesión. Si la Asamblea quiere aumentar la toma de conciencia del público sobre el papel de la legislatura en la sociedad nicaragüense, la gente tiene que poder observar como trabajan los legisladores.

Finalmente, el voto durante las sesiones plenarias no está bien reglamentado. El periódico local "La Prensa" publicó un artículo, en diciembre de 1995, describiendo un incidente en el que varios diputados ausentes "votaron" a favor de una enmienda. Cuando después de la votación se pasó lista, la pantalla confirmó que efectivamente varios de los diputados que habían "votado" se encontraban ausentes. Los incidentes como este ocurren debido al ambiente ruidoso e indisciplinado de las sesiones plenarias.

La sala de sesiones y los procedimientos que se llevan a cabo en la misma deben de reflejar respeto, así como un cierto orden y disciplina, para que la legislatura pueda funcionar de forma eficaz y eficiente. Por ello es esencial enmendar el Reglamento Interno sin tardanza.

## 2. Seguimiento de Proyectos de Ley

Varios diputados se han quejado de que es casi imposible seguir el progreso de un proyecto de ley. Dichos diputados señalaron la falta de medios tecnológicos como la razón principal de dicha dificultad. Cuando un proyecto de ley pasa al pleno, las enmiendas (mociones) que se hacen al mismo son leídas en alta voz, ya sean largas o cortas. Los diputados tienen que buscar entre los muchísimos papeles en su escritorio la enmienda en cuestión para poder seguir la lectura. Es extremadamente difícil para un diputado obtener copias de los proyectos de ley o informes de comité antes de que se presenten al pleno, a no ser que el diputado pertenezca al comité donde se originó el proyecto de ley.

### 3. Falta de un sistema para tener acceso a los proyectos de ley presentados en el pasado

Debido a que los miembros de las juntas directivas anteriores vaciaron los archivos antes de dejar sus puestos, no existe prácticamente ningún antecedente de proyectos de ley anteriores o los documentos relacionados con los mismos, ni tampoco copias originales de las leyes aprobadas. Aparentemente se comenzó un archivo hace varios años, pero nadie pudo decirnos de qué fecha datan los documentos. La manera de presentar y procesar las enmiendas refleja falta de organización administrativa y escasez de recursos. Las enmiendas se presentan en papeles manuscritos, aunque existe un formato para su presentación, y después de la votación el funcionario que preside el pleno escribe en el mismo papel si la enmienda fue aprobada o no. El secretario de la sesión toma notas manuscritas de la misma y todas las sesiones son grabadas en una cinta auditiva que luego se transcribe. Estos mecanismos pueden dar lugar a errores, como lo demostró un incidente que ocurrió mientras se realizaba este estudio. Después de que los periódicos publicaron la ley de TELCOR en diciembre de 1995, un diputado se quejó que su enmienda no había sido incluida en la ley. El administrador contestó que tendría que revisar las notas que guardaba en su residencia, ya que no disponía de un archivo sistemático en su oficina. De hecho el administrador actual ha guardado en su casa todos los expedientes de leyes aprobadas desde 1980. Dicho individuo ha fungido como administrador durante los últimos 16 años y es la única persona capaz de llevar a cabo este trabajo, por lo que si se enferma no existe nadie que lo sustituya. Su oficina tiene únicamente un secretario, con lo que carece del personal necesario para llevar a cabo de forma efectiva las importantes responsabilidades que se le encargan, entre las que se incluyen, además de llevar un registro de las sesiones plenarias, el recibo de la correspondencia de la asamblea, la presentación de dictámenes y la obtención de firmas de cada proyecto de ley que se aprueba. El secretario tiene la única computadora de la oficina y la impresora es demasiado lenta para producir varias copias de los proyectos de ley. Tampoco tienen una máquina fotocopidora. Este es el tipo de proceso que debe automatizarse e

integrarse en el sistema de gestión de datos, para que los legisladores y su personal puedan seguir el progreso de los proyectos de ley más fácilmente.

#### 4. Falta de instalaciones adecuadas

La Asamblea Nacional ocupa dos edificios en el complejo gubernamental de Managua, donde también se encuentra el edificio de la oficina presidencial. El principal edificio de la Asamblea es una construcción de dos pisos, que aloja la sala de sesiones plenarias y las oficinas de los miembros de la Junta Directiva, varios miembros esenciales del personal y algunos presidentes de comité. El segundo edificio tiene nueve pisos y está situado junto al edificio principal. En este edificio se encuentran la biblioteca, las oficinas de las coaliciones políticas y parte del personal legislativo. Dicho edificio necesita una extensa renovación, pero en cualquier caso es suficiente para satisfacer las necesidades de espacio de la Asamblea. La mayor parte de las reuniones de comité tienen lugar en tres mesas colocadas en un área no privada del piso mezanine de la Cámara. Aunque la Asamblea puede funcionar con dichos recursos, necesita espacio adicional para poder satisfacer sus obligaciones constitucionales. Con tal fin el Gobierno de Taiwan recientemente prometió donar a la Asamblea Nacional Nicaragüense US\$1 millón de dólares para la construcción de un nuevo edificio en el complejo gubernamental de Managua, y un pequeño porcentaje de las ganancias de la privatización de TELCOR también se reservarán para este propósito.

#### 5. Personal legislativo sin experiencia

Otro problema de la Asamblea Nacional es que los ayudantes y auxiliares de comité carecen de experiencia técnica para llevar a cabo investigación legislativa. Los ayudantes son normalmente abogados mayores cuya función principal es ayudar a uno o dos comités en la investigación, análisis y preparación de las enmiendas e informes sobre los proyectos de ley. Debido a que dichos puestos son cubiertos por nombramiento, los ayudantes se ven obligados año tras año a convencer a la Junta Directiva recién elegida de que los mantenga en sus puestos. Los auxiliares son estudiantes de leyes más jóvenes, que asisten a los ayudantes en su labor. De un total de 12 ayudantes, cuatro han trabajado un promedio individual de 10 años en la Asamblea Nacional y sobrevivieron la elección de la nueva legislatura en 1990, así como de varias Juntas Directivas desde entonces. Sin embargo no existe diferencia salarial que reconozca el grado de antigüedad de los distintos ayudantes, lo que puede tener un efecto desmoralizador en los que llevan más tiempo en sus puestos, hasta el punto de que algunos han expresado su deseo de abandonar la Asamblea pronto, y ello representará una gran pérdida de memoria institucional y experiencia.

La realización de investigación legislativa en Nicaragua es una tarea pesada debido a la falta de una fuente de información centralizada. Los ayudantes legislativos que desean hacer investigación jurídico-legislativa tienen que visitar varias bibliotecas e instituciones en Managua para buscar lo que necesitan, por lo que muchas veces, debido a que se encuentran ocupados con otras obligaciones, como la transcripción de notas de reuniones, deciden contratar a estudiantes universitarios (pagándoles de su propio bolsillo) para que éstos lleven a cabo la investigación en su lugar. La investigación toma mucho tiempo, debido a la dificultad de acceso a fuentes de información. Un diputado sugirió que los ayudantes deben de hacer uso de las organizaciones no gubernamentales para obtener la información que necesitan, ya que éstas tienen mejor acceso a información actualizada sobre un tema en particular. Lo que este diputado quizás no tuvo en cuenta es que las organizaciones no gubernamentales tienden a proporcionarles información que apoya su punto de vista, y que la investigación legislativa debe ser objetiva. Es por ello que la Asamblea necesita disponer de la capacidad interna para obtener información de instituciones nacionales e internacionales, con el fin de mantener su integridad y autonomía.

A los ayudantes legislativos también les vendría bien recibir capacitación especializada en las áreas y temas de su comité. En lo que respecta a los proyectos de ley muy técnicos, como la privatización de la compañía de teléfonos, la Asamblea tuvo la sensatez de contratar a expertos nacionales e internacionales para que apoyaran a los ayudantes y miembros del comité pertinente a comprender mejor una serie de temas complejos. Un ayudante que trabajó en la redacción de dicha ley tuvo la oportunidad de viajar a otros países para estudiar como se adoptaban en ellos semejantes proyectos de ley. Este proceso de capacitación puede institucionalizarse llevarse a cabo cuando como hasta ahora, a medida que surge la necesidad.

Es importante que la Asamblea dé los pasos necesarios para recompensar y retener a estos individuos que constituyen el núcleo del proceso legislativo y una fuente importante de información institucional. La ayuda de donaciones internacionales al respecto tiene sus riesgos, por a la posibilidad de que el personal legislativo altamente capacitado se vaya a trabajar a otro lugar; sin embargo, el creciente respeto que los diputados asignan a la necesidad de disponer de personal legislativo con experiencia sugiere que posiblemente se tomarán pronto medidas para educar y retener al personal capacitado.

### **C. Estructura Administrativa**

La administración financiera y de recursos humanos de la Asamblea es indicativa del estado de organización general de la misma. En otras palabras, las preguntas sobre la forma en que se contrata, asciende y despide al personal legislativo, y lo bien o mal que la institución maneja sus finanzas nos permiten evaluar la eficacia y eficiencia de una legislatura.

#### 1. Recursos Humanos

En general el papel de la unidad administrativa es asegurarse de que la Asamblea funcione de forma eficiente. Una deficiencia común en las legislaturas en desarrollo es que no existe una carrera legislativa. El disponer de una carrera legislativa bien establecida tiende a promover el desarrollo de profesionales especializados en la gestión legislativa y puede mejorar la capacidad de la legislatura para funcionar de forma eficiente. La Asamblea Nicaragüense no sólo no tiene una carrera legislativa, sino que no ha definido claramente cuáles de sus 233 puestos profesionales y administrativos son o no de carácter político. Debe existir una distinción a nivel institucional entre el personal político y no-político. Teniendo en cuenta que la directiva de la Asamblea cambia anualmente, es importante que los individuos en puestos administrativos no estén sujetos a los caprichos políticos de la Junta Directiva, ya que de otra forma se correría el riesgo de interrumpir la continuidad de labores, dar lugar a situaciones desmoralizantes, y causar una pérdida de memoria institucional. La falta de una carrera legislativa también impide que la Asamblea atraiga y retenga individuos de calidad que puedan lograr un nivel de especialización en la rama legislativa. Esto no quiere decir que no sea apropiado que los miembros electos tengan control sobre cargos administrativos claves y ciertos puestos en los comités, pero debe hacerse una distinción entre los puestos que deban ser controlados políticamente y los que haya que reservar para los servidores públicos nombrados en atención a sus logros y experiencia. En el caso de la Asamblea, por ejemplo, la directiva debe tener control del personal que trabaja directamente con la Junta Directiva y con el Presidente de la Asamblea. Dicha autoridad es un ejercicio legítimo de control político sobre la institución, pero debe equilibrarse con la voluntad de desarrollar personal profesional.

La falta de un Manual de Funciones y Responsabilidades también ocasiona la falta de eficiencia en el funcionamiento de la legislatura. Aunque el nuevo director de personal ha preparado un manual que describirá las obligaciones, responsabilidades, funciones y requisitos académicos para cada puesto legislativo, dicho manual tiene que ser aprobado por la Asamblea, con lo que, como dicho tema no es prioritario, el personal legislativo opina que el proceso de aprobación no va a tener lugar en un futuro próximo. Entre otros problemas se encuentra el hecho de que el archivo de personal sea manual, que no exista una guía de procedimientos administrativos, que

no haya un procedimiento sistemático para publicar vacantes, y la total ausencia de planes de trabajo y evaluaciones del desempeño de los empleados.

## 2. Finanzas y Contabilidad

El departamento de Finanzas y Contabilidad se encarga de todos los gastos y la nómina de la Asamblea y responde ante el Secretario Ejecutivo de ésta. El nuevo director financiero tiene amplia experiencia en auditorías y contabilidad en el sector público, y ha empezado a reforzar los controles financieros y contables de la Asamblea. Se presentan informes financieros mensuales a la Junta Directiva y, gracias a un sistema computarizado de expedición de cheques, se mantiene un balance diario de información financiera, el cual se presenta diariamente al Secretario Ejecutivo. La tarea más difícil de esta oficina es poder hacer pagos a los proveedores, debido a que el presupuesto es insuficiente y con frecuencia existen déficits que hay que conciliar al terminar el año.

Aunque el Director Financiero es una persona con experiencia, los aproximadamente 15 individuos que trabajan para él parecen necesitar capacitación en el uso de programas computarizados de hojas de cálculo. Esta falta de familiarización con las computadoras ha hecho que en muchos casos no se mantengan buenos registros. Por ejemplo, la unidad no tenía un inventario actualizado de todos los muebles, vehículos y equipo, debido a que excluía donaciones de organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros. Otra deficiencia importante es la falta de una política general respecto a viajes. Los viáticos que se pagan a los diputados para sus viajes no se atienden a tarifas previamente aprobadas, sino que el Presidente de la Asamblea decide la cantidad caso por caso, dependiendo de la naturaleza del viaje, el destino y el diputado que haga el viaje. Esta política es completamente opuesta a los principios administrativos y debe ser rectificadas para establecer tarifas estándar. A pesar de las deficiencias mencionadas, el departamento de Finanzas y Contabilidad es una de las unidades administrativas que mejor funciona.

## D. Sistemas de Gestión de Datos

### 1. Definición

El Siglo XX ha ocasionado rápidos cambios en la tecnología de la información y la comunicación. Los acontecimientos y alianzas económicas a nivel mundial han hecho que los

países busquen una ventaja competitiva en este área. La información es uno de los elementos necesarios para establecer estrategias de desarrollo en las naciones menos desarrolladas.

La Asamblea Nacional necesita tener acceso a información para poder preparar mejor los proyectos de ley, dar seguimiento a las funciones legislativas, y mejorar su administración y control financiero. Por todo ello, debido a la necesidad constante de contar con la información más reciente en campos legislativos cada vez más complejos y técnicos, es esencial para las legislaturas modernas disponer de un sistema de gestión de datos bien planificado que se ajuste a las necesidades legislativas.

El proceso de puesta en marcha de un sistema de gestión de datos requiere planeación adecuada y una ejecución metódica. En la etapa de planeación, la institución deberá definir la forma en que se usará la tecnología de gestión de datos para obtener una ventaja competitiva y mejorar los canales de comunicación intra-institucional. La institución deberá pronosticar de forma apropiada los recursos que necesita (personal, equipo, programas de computadora, etc.) para lograr sus metas, así como sus prioridades a corto y largo plazo, con el objeto de crear un plan maestro.

Será necesario institucionalizar la gestión de datos, y la voluntad de establecer un plan maestro deberá existir a todos los niveles políticos e institucionales. Los planes a corto plazo deberán contribuir al logro de metas a largo plazo. Es importante que la Asamblea defina las metas y objetivos del plan de gestión de datos de la legislatura y que dichas metas queden reflejadas en el plan.

Los usuarios son los verdaderos dueños del sistema, por lo que deben participar en la organización y definición de prioridades. Con tal motivo se deberá formar un comité de usuarios que proporcionen sus puntos de vista de forma continua durante el diseño y puesta en marcha del proyecto.

Es necesario contar con un programa de actividades, que indique las personas responsables de las mismas, de forma que se pueda medir el progreso en el establecimiento del sistema. Las actividades deberán definirse atendiendo a las siguientes categorías: organización, gestión de datos, capacitación, equipo (*hardware y software*), etapas de desarrollo, objetivo general y específico, así como el número de problemas resueltos e individuos capacitados.

Al tiempo que se realice la instalación y puesta en marcha de la red de sistemas de gestión de datos, el personal de este departamento deberá analizar los procesos que tengan lugar y documentar la metodología utilizada (análisis estructural, análisis por objetivos, diagrama de flujo y diccionario de datos). Las herramientas como "CASE" facilitan la realización de las etapas de desarrollo del sistema, que son (1) Análisis, (2) diseño general y detallado, (3) aspectos de programación, (4) puesta en marcha, (5) conversión de datos, y (6) evaluación. Para evitar retrasos deberán definirse las necesidades de *software* y *hardware* (programas y equipo) en las etapas 1 y 2.

## 2. Dificultades actuales

Los problemas en el sistema actual de computadoras pueden agruparse en cuatro áreas: peligros que pueden impedir progresar, deficiencias institucionales, deficiencias en el sistema de gestión de datos y deficiencias de capacitación. La red de computación ha estado fuera de servicio desde septiembre, debido a que hubo muchos relámpagos el día de su instalación y las conexiones a tierra no estaban bien instaladas. En la actualidad las computadoras están funcionando individualmente sin estar conectadas a una red. En general las computadoras no son utilizadas lo suficiente por los comités, debido a la situación que se expone a continuación:

### a. Obstáculos al desarrollo continuado del sistema de gestión de datos

Existen muchos factores que siguen impidiendo el desarrollo de un sistema útil de gestión de datos en la Asamblea Legislativa. Entre los más importantes se encuentran el hecho de que el personal legislativo tiene poca o ninguna confianza en la red recientemente instalada, debido a las dificultades técnicas que han impedido que funcione sin tropiezos y a que nunca se les ha capacitado para utilizar el nuevo sistema. Otra cosa que también impide el desarrollo del sistema de gestión de datos es el que, considerando el estado caótico de dicho sistema y los recientes proyectos para mejorarlo, las agencias donantes internacionales no quieren proporcionar ningún tipo de asistencia técnica en este área. Por otra parte, la falta de un programa de carrera legislativa (mencionado anteriormente) puede ocasionar la pérdida de los pocos miembros del personal que están capacitados para usar el sistema.

### b. Deficiencias de organización

La falta de un plan maestro es el obstáculo más importante y serio. Antes que nada dicho plan tiene que ser apoyado por la institución y sus miembros. Existen varios diputados y personal

legislativo clave que no conocen ni entienden los objetivos y el propósito del sistema recién instalado. La falta de suficientes recursos financieros para hacer frente a las necesidades de la Asamblea no es razón para no disponer de un plan general de instalación de la red.

Otra dificultad que se ha observado es la falta de personal y usuarios que colaboren en el desarrollo del plan del sistema de gestión de datos. Como se dijo anteriormente, los usuarios deben estar envueltos desde las etapas iniciales de desarrollo de dicho plan. Tampoco se han realizado esquemas sobre la distribución de los componentes del sistema y su ubicación. La ausencia de una definición clara de las funciones y responsabilidades del usuario ha contribuido a la situación actual, es decir a un sistema que los usuarios casi no entienden.

c. Deficiencias en el personal del sistema de gestión de datos

No existe una definición clara de los requisitos académicos del personal de gestión de datos. Dicho personal no ha creado un programa de mercadeo para convencer a los usuarios de los beneficios del proyecto y sus objetivos. La selección y contratación de personal parece realizarse de manera informal y cuando surge la necesidad. Por otra parte, la Asamblea no ha desarrollado un programa para la compra sistemática de materiales (diskettes, etc.), y el departamento adolece de falta de dirección sólida y madura.

El número de empleados para atender las solicitudes de los usuarios y sus problemas es insuficiente. El personal tampoco tiene experiencia en la dirección de proyectos. No existen reglas, políticas o criterios de desarrollo, ni tampoco un sistema para documentar la adquisición y el uso de *software*. Los usuarios se quejaron de que no había canales o procedimientos estándar para solicitar la asistencia del personal de gestión de datos, y de que no se responde prontamente a las dificultades técnicas. Estos factores han contribuido a la falta de credibilidad de la red y del personal de gestión de datos entre los usuarios. Por otra parte, dicho personal no tiene experiencia en la adquisición de equipo y programas (versiones actualizadas y nuevas versiones de programas), y no puede mantener el sistema a la par de las innovaciones en estándares tecnológicos.

Por su parte el personal de gestión de datos se quejó de que su participación en la definición de las especificaciones técnicas y la recomendación de la compra de equipo es reducida y que su capacitación en uso de programas era limitada o nula, hasta el punto de que llegaron a admitir que no sabían nada de algunos programas (*software*) ya instalados.

Existe una obvia falta de coordinación entre la oficina de gestión de datos y la biblioteca respecto a la instalación, uso y apoyo técnico sobre el sistema de microfilm. Dicho sistema no se encuentra en funcionamiento por una razón tan simple como que falta un conector de pared. Ambas oficinas se culpan la una a la otra y la situación sigue sin resolverse.

d. Deficiencias en la capacitación

La Asamblea no dispone de un programa de capacitación orientado a diferentes niveles de usuarios: operación, administrativo, técnico y personal de gestión de datos. La selección de los individuos para su participación en cursos de capacitación es ambigua e informal. La Junta Directiva, el Director de Recursos Humanos y el sindicato de empleados deciden arbitraria y esporádicamente quién debe recibir capacitación y en qué proyectos. Los pocos cursos que se dan al personal de gestión de datos han sido demasiado generales y básicos, y dicha capacitación no va seguida de cursos complementarios, evaluaciones o retroalimentación.

3. Puntos fuertes y oportunidades

Existe un gran interés entre las autoridades políticas y administrativas en proporcionar a la Asamblea la tecnología de gestión de datos que los diputados necesitan para poder realizar mejor sus funciones. Los diputados y el personal legislativo y administrativo entrevistado expresaron su voluntad de apoyar el desarrollo de un programa de gestión de datos. A pesar del nivel de frustración entre los usuarios, parece existir un gran sentido de iniciativa, responsabilidad y buena disposición para superar el hecho de que se ha recibido poca capacitación. Otra ventaja es que la Asamblea dispone actualmente del equipo (*hardware*) y los programas (*software*) necesarios para comenzar a desarrollar la gestión de datos.

4. Recomendaciones

a. Organización de la red de área local

Se requiere la inmediata contratación de un experto en redes de área local, con especialidad en Novell, versión 4xx, que ejecute la organización de la red, defina los perfiles y privilegios de los usuarios, además que capacite a los funcionarios del Departamento de Informática en la administración de la red. Adicionalmente identifique e implante los protocolos de comunicación que requiera la A.N.N., para la conexión con otras instituciones nacionales e internacionales,

evalúe el diseño y los componentes de la red (servidores, hubs de concentración, cableado estructurado, equipos de comunicación como modems).

b. Crear servicios en la red

En el menor plazo posible deben ponerse servicios a disposición de los usuarios, a fin de que inicien la culturización y cambio de actitud ante la nueva tecnología, en vista que esta información se encuentra por concluir podría darla, mediante la red, a los usuarios. Los servicios más importantes incluyen:

- \* Sistema referencial de leyes vigentes
- \* Sistema de seguimiento de proyectos que incluye textos originales de los proyectos de ley y sus respectivos dictámenes
- \* Texto de las leyes vigentes
- \* Integrar la biblioteca legislativa en la red

c. Capacitación

Gran parte del éxito de proyecto es responsabilidad del plan de capacitación. Se requiere un cambio de cultura para vencer la resistencia de los usuarios a ese cambio. Se requiere establecer un plan de capacitación para el uso de las herramientas y servicios que se encuentran actualmente en la red a nivel de (1) profesional y técnico informático; (2) usuario; y (3) político y decisorio de la A.N.N. Los cursos concretos a impartir son:

- \* Introducción a la informática
- \* Windows
- \* Procesador de texto (se recomienda el Word for Windows)
- \* Correo electrónico
- \* Lotus 123 for Windows
- \* Usuario de red
- \* Aplicaciones desarrolladas (por ejemplo archivo)

El personal profesional y técnico en Informática debe tomar los anteriores cursos, excepto el primero, pero a un nivel más avanzado. Adicionalmente, esta gente debe llevar:

- \* Administración de la red

- \* Herramientas de documentación y desarrollo de sistemas, dependiendo de la decisión sobre el software que se oficialice para el desarrollo de sistemas de corto plazo.

d. Hardware

Con la finalidad de reforzar algunas áreas estratégicas en el desarrollo del plan de corto plazo se recomienda adquirir el siguiente equipo para una sala de capacitación en la A.N.N.:

- \* Once microcomputadoras, procesador 80486, 16 Megabytes RAM, disco duro mínimo 300 Megabytes, mínimo 50 Mhz, monitor S.V.G.A., bus PCI, dos ranuras de expansión libres, tarjeta para comunicación co la red. Cada computadora debe tener su respectiva regleta y los protectores para el CPU, el monitor y el teclado, además con licencia y manual de DOS y Windows 95.
- \* Pantalla de proyección

Para cada Comisión Legislativa, la A.N.N. debe adquirir una microcomputadora y una impresora, con la finalidad de que pueda insertar la información actualizada a la red, asimismo imprimir a mayor velocidad los distintos informes que produce. Las características de la microcomputadora es igual a las descritas para la sala de capacitación. La impresora debe contar con una velocidad de impresión de 8 a 10 páginas por minuto, resolución mínima de 300 dpi, capacidad de imprimir en red.

e. Software

(1) Licencia antivirus

Se hace necesario, para proteger la información de la destrucción por virus, la adquisición de un licencia en la que el proveedor se comprometa a entregar versiones actualizadas. El riesgo ser mayor conforme la red entre en operación y los usuarios hagan uso de la misma.

(2) Definición de normas, estandares y proceimientos de documentación

El Departamento de Informática debe definir la metodología de documentación de las aplicaciones que desarrolle y definir la plataforma en la cual desarrollar los sistemas de corto

plazo. El Departamento tiene la responsabilidad de adquirir licencias y manuales originales de los programas instalados.

---

### III. RELACIONES CON OTROS PODERES DE GOBIERNO E INSTITUCIONES

---

Es normal que exista un nivel razonable de competición entre el poder ejecutivo y el legislativo. Dicha competición con frecuencia se intensifica si uno de ellos se vuelve más poderoso con respecto al otro, lo que es el caso en muchas legislaturas latinoamericanas, incluyendo la Nicaragüense, que ha promulgado recientemente reformas para reforzar su autoridad con relación al poder ejecutivo de gobierno. Los cambios en dicha relación no pueden ocurrir de la noche a la mañana. El ejecutivo tiene la capacidad de enfrentarse y oponerse a la legislatura y a otros poderes en muchas decisiones técnicas y políticas que afectan al país, ya que normalmente dispone de mayores medios para estudiar temas y proponer leyes.

#### A. El Poder Ejecutivo

La relación entre el poder ejecutivo y el legislativo merece especial atención. Las reformas constitucionales de 1995 ayudaron a redistribuir más equitativamente la autoridad de ambos. Algunas obligaciones que antes correspondían exclusivamente al ejecutivo, como los temas de impuestos y finanzas, son ahora compartidas con la Asamblea. Por otra parte, la legislatura tiene ahora una nueva capacidad supervisora para asegurar que el ejecutivo no abuse de la autoridad que le confiere la Constitución.

Un diputado dijo que las negociaciones de junio de 1995 entre el ejecutivo y la legislatura sobre la legalidad de las reformas constitucionales crearon un diálogo entre ambos poderes que les permitió conocerse mejor; y que, como resultado, muchas personas en el poder ejecutivo han adquirido mayor respeto por la Asamblea y sus miembros. El diputado espera que esta tendencia continúe a medida que madura la recién instaurada democracia. Otro diputado comparó la relación entre los dos poderes a la que existe entre hermanos que se pelean para defender su autonomía, y dijo que "Hará falta cierto tiempo para que desaparezcan las fricciones, pero acabarán por llevarse mejor, porque no hay otra salida". Por otra parte los miembros del poder

ejecutivo reconocieron que mejorarían las relaciones con la Asamblea si los funcionarios del ejecutivo que se relacionan con ésta reciben instrucción sobre temas legislativos.

Algunas personas en el poder ejecutivo sienten que las reformas constitucionales han hecho más difícil gobernar, por conceder un poder excesivo a la Asamblea. Dichos individuos también creen que la Asamblea no tiene suficiente capacidad para realizar algunas de sus nuevas funciones, como son la fiscal y la presupuestaria, así como con la preparación de leyes muy técnicas. Las dos quejas específicas presentadas por el ejecutivo sobre la estructura de la Asamblea se refieren a su organización y al hecho de que sólo cuenta con una cámara. Con respecto a la organización la queja es que el movimiento de personal a nivel directivo en la Asamblea obliga al poder ejecutivo a cambiar frecuentemente su estrategia legislativa. La segunda queja está relacionada con la naturaleza uni-cameral del poder legislativo, que, en opinión de algunos, no permite que las leyes sean revisadas de forma apropiada y que se haga un análisis a fondo.

Aunque tradicionalmente el poder ejecutivo ha iniciado leyes importantes, ello no es razón suficiente para alegar que dicha función deba ser la responsabilidad exclusiva del ejecutivo. Han existido ejemplos recientes de leyes significativas en las que han colaborado ambos poderes, como en el Código Militar, las leyes de pesca y medio ambiente, y la ley electoral. Sin embargo la falta de un sistema de acceso a los estatutos representa un obstáculo para ambos poderes a la hora de desarrollar nuevas leyes. Los diputados comentaron que, aunque el ejecutivo está dispuesto a compartir información con la Asamblea, dicha información no parece llegar a todos los diputados, en la opinión del ejecutivo esto es un problema interno de la Asamblea.

Aunque muchos miembros del poder ejecutivo esperan que la próxima Asamblea esté compuesta de un cuerpo de legisladores más profesional y más interesado en representar debidamente a sus distritos, no parecen apreciar en toda su extensión que el proceso participatorio de la democracia exige que la Asamblea tome decisiones basándose en la opinión de la totalidad de los 92 legisladores y su personal, así como de importantes elementos de la sociedad civil. Dicho proceso de toma de decisiones es intrínsecamente más lento y pesado que el que emplea el poder ejecutivo.

## **B. El Poder Judicial**

Desafortunadamente, debido a razones fuera de nuestro control, no pudimos reunirnos con los funcionarios de la Corte Suprema. Sin embargo, el Presidente del Comité de Justicia de la

Asamblea describió las relaciones entre ambos poderes como cordiales, aunque espera que la próxima Asamblea juegue un papel más activo en la modernización del poder judicial. Dicha persona comentó que la administración de justicia en Nicaragua no ha recibido suficiente atención desde el cambio de gobierno en 1990; y describió el poder judicial como una estructura demasiado vertical, que hace que todas las decisiones dependan de la Corte Suprema. El Diputado espera que la Asamblea Nacional patrocine seminarios sobre el tema de modernización judicial, para poder obtener el apoyo necesario para llevar a cabo una reforma; y que cuando el mandato de los magistrados actuales más conservadores concluya, la Asamblea nombre a individuos con capacidad de reforma.

### **C. El Consejo Electoral**

Aunque no se llevaron a cabo entrevistas con el Consejo Supremo Electoral, un diputado dijo que la relación era positiva. Dos ejemplos recientes de la colaboración entre el Consejo y la Asamblea son las reformas constitucionales en el Consejo Electoral y la promulgación de una nueva ley electoral.

### **D. Otras Instituciones**

#### **1. Los militares**

En Nicaragua tradicionalmente los militares han jugado un importante papel en el desarrollo cultural, social y político del país, y su relación con la Asamblea también es importante para el desarrollo democrático del país. Las relaciones entre la Asamblea y el cuerpo militar parecen mejorar rápidamente, y el proceso presupuestario es una señal de dicho cambio. La Asamblea dio un nuevo paso al solicitar que oficiales militares de alto rango rindieran testimonio sobre el presupuesto militar ante en el comité. Los oficiales cumplieron con dicha solicitud y revelaron públicamente su financiamiento para que la legislatura lo revisara y analizara. El intercambio se consideró cordial y se llegó a un mútuo acuerdo que resultó en un pequeño aumento en el presupuesto militar.

Este espíritu de cooperación y respeto mútuo representa un excelente precedente para que la Asamblea empiece a colaborar con otros poderes de gobierno y ministerios de forma similar. Las audiencias sobre el presupuesto público que tienen lugar para el análisis presupuestario,

pueden mejorar el nivel de participación de la Asamblea en el proceso presupuestario. Cuando se utilizan debidamente dichas audiencias pueden servir para recordar al ejecutivo que sus acciones están sujetas a revisiones y supervisión por parte de la legislatura.

## 2. Medios de comunicación

Las relaciones de la Asamblea con la prensa se canalizan a través de la oficina de Prensa y Relaciones Públicas, que está constituida por un Director (educado como periodista), dos periodistas y un secretario. Una de las principales funciones de esta oficina es publicar la Gaceta Parlamentaria, la cual informa de las actividades de los comités y otros acontecimientos legislativos. El director y los dos periodistas tratan de estar al tanto de lo que ocurre en todos los comités, y el secretario canaliza para su respuesta las docenas de solicitudes de información que se reciben diariamente, además de llevar a cabo otras tareas de oficina. La información proporcionada por esta unidad es no partidista, y la oficina ha producido folletos para miembros de la prensa sobre el funcionamiento de la Asamblea, los cuales no pueden ser ampliamente distribuidos debido a falta de fondos.

Aparte de lo anterior, esta oficina facilita información legislativa gratuita a varios profesores universitarios fuera de Nicaragua, utilizando para ello, entre otras cosas, copias de la Gaceta y de los proyectos de ley. La distribución de la Gaceta y otros materiales podría generar ingresos, lo que debe ser explorado por la Asamblea.

La oficina de Prensa y Relaciones Públicas está situada en un lugar muy reducido cerca de la sala de sesiones plenarios y está equipada únicamente con una computadora que comparten los cuatro miembros del personal. Su opinión de la prensa local es que hay algunos periodistas buenos, pero que en general sólo unos pocos conocen el proceso legislativo y la variedad de temas abordados por la Asamblea.

## 3. Grupos de Presión

En general los grupos de presión en Nicaragua no hacen cabildeo con los diputados tan sistemática y formalmente como ocurre en los países desarrollados. Con excepción de los grupos más activos como la asociación de gobiernos municipales y los grupos independientes sobre derechos humanos, su papel en la legislatura nicaragüense se reduce principalmente a educar a los diputados sobre temas específicos. Dicha información no sólo es valiosa para los diputados, sino que con frecuencia es la única información de que disponen. Esta forma de diseminación

conlleva el obvio riesgo de que la información representa únicamente un punto de vista, lo que pone de relieve la necesidad de la Asamblea de tener acceso a información imparcial.

---

## IV. CONTRIBUCIONES DE DONANTES INTERNACIONALES

---

La ayuda internacional para fortalecer la Asamblea ha tenido lugar a medida que surgía la necesidad, y no ha existido una estrategia de donación coordinada. Los donantes tienen la responsabilidad de asegurarse que la ayuda que proporcionan es complementaria y que no se duplican los esfuerzos de modernización. Por otra parte, los beneficiarios, en este caso la Asamblea, tienen que organizarse y participar de forma activa y efectiva en su propia modernización.

En los últimos dos años varias organizaciones internacionales han ayudado a la Asamblea de diferentes formas. El Gobierno Noruego patrocinó una Feria Nacional del Agua, y ayudó al Comité del Medio Ambiente a redactar proyectos de ley; y el Gobierno de Suecia también ayudó en la preparación de varios proyectos de ley sobre el medio ambiente, pesquerías y silvicultura. El Gobierno de Alemania donó impresoras, equipo de fotocopiadoras y scanners. La Fundación Konrad Adenauer patrocinó seminarios sobre varios temas, entre los que se encontraba la reforma constitucional. El primer seminario en Nicaragua sobre el proceso legal relativo a los derechos humanos fue organizado por el *Latin American Ombudsman Institute*, y lo patrocinó el Gobierno de Finlandia; y la Comunidad Europea donó US\$500.000 para apoyar a la Asamblea Nacional Nicaragüense.

En el futuro se puede esperar que existan importantes contribuciones por parte del Gobierno de Suecia y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La ayuda del gobierno sueco será similar a la que ha proporcionado en el pasado.

La ayuda de mayor envergadura que recibirá la Asamblea provendrá del BID. Cuando se llevó a cabo el presente estudio el BID estaba revisando un estudio similar realizado en septiembre de 1995, cuyas conclusiones fueron muy semejantes a las que aparecen en este informe. Las conversaciones con funcionarios del BID indicaron que el BID espera ayudar a la Asamblea en la preparación de proyectos de ley, el fortalecimiento administrativo y de sistemas de gestión de datos, y la reforma del Reglamento Interno. El BID indicó su voluntad de colaborar

estrechamente con USAID y cualquier otra agencia donante que ayude a la Asamblea. Actualmente el Banco está considerando un proyecto de tres años valorado entre tres cuartos de millón y millón y medio de dólares, que comenzará durante el segundo trimestre de 1996.

---

ANEXOS

Anexo A

---

PERSONAS ENTREVISTADAS

ANNEX A  
Individuals Interviewed

UNITED STATES MISSION IN NICARAGUA

U.S. Embassy

1. Frederick Baker, Political Section
2. Elisabeth Schuler, Political Section
3. Joseph McBride, U.S. Information Service

U.S. Agency for International Development

4. Mark Silverman, Deputy Director
5. Alexandria Panehal, Chief, Office of Democratic Initiatives
6. Gary Russell, Coordinator, Strengthening Democratic Institutions Project

NICARAGUAN NATIONAL ASSEMBLY (NNA)

Diputados

7. Hon. Luis Humberto Guzman, UDC and NNA President
8. Hon. Jose Talavera Salinas, MRS
9. Hon. Luis Sanchez Sancho, UNO
10. Hon. Roberto Urroz C., MDN and Committee Chairperson
11. Hon. Alfredo Cesar Aguirre, PND and NNA past president.
12. Hon. Luisa del Carmen Larios Mora, UDC and Population and Community Development Committee Chairperson
13. Hon. Jaime Bonilla Lopez, PLC, and Directive Board member
14. Hon. Danilo Aguirre Solis, MRS and Justice Committee Chairperson

Administration

15. Lic. Juan Manuel Espinoza, Executive Secretary
16. Lic. Xiomara Hernandez, Personnel Director
17. Lic. Aurelio Soza, Finance Director
18. Lic. Antonio Somoza, General Services Director
19. Lic. Dennis Martinez, MIS Director
20. Lic. Rafael Almendarez, MIS Coordinator
21. Dra. Glenda Ramirez, Information Systems Director
22. Dr. Alan Zambrana, International Relations Director
23. Lic. Maria Elena Martinez, Press and Public Relations Director
24. Dra. Mayling Obregon, Budget Analysis Office Director
25. Lic. Francisco Samper, Budget Analysis Office Analyst
26. Lic. Aleida Garcia, Budget Analysis Office Analyst
27. Dr. Ignacio Castillo,
28. Dra. Auxiliadora Acosta, Committee Aide
29. Lic. Luz Marina Gonzalez, Committee Assistant

- 30. Dr. Manuel Ugarrios, Daily Debate Director
- 31. Dra. Rhina Mayorga, Library Director

EXECUTIVE BRANCH

- 32. Dr. Tomas Delaney, Viceminister, Presidency Ministry.

OTHER INSTITUTIONS

Instituto de Investigacion y Asistencia Legislativa (IIAL)

- 33. Lic. Oscar Mazier
- 34. Dr. Julio R. Garcia, board member and Supreme Court Magistrate

Instituto Nicaraguense Pro Derechos Humanos

- 35. Lic. Julio Cesar Sobario

International Development Bank

- 36. Lic. Francisco Mejia

Proyecto Desarrollo Legislativo Costa Rican National Assembly (PRODEL)

- 37. Reginald Todd, Director
- 38. Dr. Hugo Alfonso Munoz, asesor, former Justice Minister, former Diputado of Costa Rica
- 39. Dr. Ronnie Rodriguez, Deputy Director
- 40. Lic. Humberto Morales Guzman, Committee Aide, Costa Rica National Assembly
- 41. Dra. Marina Ramirez Altamirano, Asesora.

Anexo B

---

DOCUMENTOS EXAMINADOS

ANNEX B  
List of Documents Reviewed

1. Constitucion Politica con las reformas vigentes de 1995, Republica de Nicaragua.
2. Directorio Quien es Quien en la Asamblea Nacional, Asamblea Nacional de Nicaragua, XI Legislatura.
3. Manual de Tecnicas Legislativas, Asamblea Nacional de Nicaragua. Abril 1994. By Glenda Ramirez.
4. Retos para el Desarrollo de una Sociedad Estable, Democratica y Prospera. Agencia Internacional para el Desarrollo, Managua, Nicaragua. Marzo, 1995.
5. Nicaraguan Democracy Strengthening Initiative, by Larry Heilman, Ph.D., and Jenny Lincoln, Ph.D. January, 1995.
6. Terminos de Referencia Asamblea Nacional de Nicaragua Proyecto Sistema de Gestion Parlamentaria Creacion de Bases de Datos. Author unknown.
7. Needs Assessment & Initial Bilateral Assistance Recommendations for the National Assembly of the Republic of Nicaragua. A Report to the United States Agency for International Development. Prepared by the Consortium for Legislative Development. December 14, 1990.
8. Regional Legislative Development Project: Midterm Evaluation. Prepared for the United States Agency for International Development Bureau for Latin America and the Caribbean Office of Democratic Initiatives. Prepared by Creative Associates International, Inc. April, 1993.
9. Diagnostico de Necesidades de Capacitacion Para Asesores Legislativos de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Preparado por Roberto Tovar, Ronny Rodriguez, y Olman Villarreal en asociacion con la Universidad de Costa Rica Centro par Investigacion y Capacitacion en Administracion Publica. 15 de octubre de 1994.
10. Bylaws of the Instituto de Investigacion y Asistencia Legislativa.
11. Borge y Asociados, Informe encuesta de opinion, tipo omnibus. Septiembre, 1995.
12. Memoria Legislativa 1994, X Periodo de Sesiones, Asamblea Nacional de Nicaragua.
13. Proyecto Manual de Funciones 1996. Asamblea Nacional de Nicaragua.

14. Estatuto General de la Asamblea Nacional. Texto Actualizado tomando en cuenta la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de noviembre de 1992 declarando inconstitucionales varias disposiciones del Estatuto, y las reformas segun los Decretos A.N. No. 495 del 31 de marzo de 1992, No. 742 del 10 de marzo de 1994, No. 904 del 29 de noviembre de 1994 y la Ley No. 171 del 3 de febrero de 1994. Managua, Nicaragua. Enero de 1995.
15. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Decreto A.N. No. 412.
16. Political Culture in Nicaragua: Transitions, 1991-1995. Prepared by Mitchell A. Seligson. November 25, 1995.
17. Action Memorandum for the Mission Director from Roslyn Waters, Acting Chief, PDIS. U.S. Agency for International Development, Managua, Nicaragua. July 10, 1995.
18. Fortalecimiento de la Instituciones Democraticas proyecto 524-0316, Analisis de Requerimientos. Preparado para el Centro Para la Democracia, Consorcio para el Desarrollo Legislativo. Preparado por Miriam de Medina, Jorge Bela, Guillermo Jacoby, y Alvaro Garcia. Noviembre 1992.
19. Asistencia Tecnica Para el Desarrollo Legislativo. Perfil de Proyecto de Asistencia Tecnica Para el Fortalecimiento, Modernizacion y Desarrollo Legislativo de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Documento de trabajo del Banco Internacional de Desarrollo. 27 de marzo de 1995.

---

**FUNCIONES Y OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES  
DEL PODER LEGISLATIVO**

ANNEX C  
List of NNA Constitutional Duties and Functions

\* denotes new functions and duties included in 1995 constitutional reforms.

- (1) Draft and approve legislation and decrees as well as amend existing law.
- (2) Authentic interpretation of law.
- (3) Grant amnesty or pardon by its own or presidential initiative.
- (4) Request information and reports from Ministers and Vice Ministers. Request Ministers and Vice Ministers physical presence for questioning.
- (5) Grant or cancel Judicial Status to civil associations.
- (6) Know, discuss, and approve the General Budget Annual Law, and be informed periodically of its execution.
- (7) Select Supreme Court Justices.
- (8) Select Supreme Electoral Council Justices.
- (9) Select the Central Bank Superintendent and Vice Superintendent. Select the Attorney and Deputy Attorney General. Select the Human Rights Defender and Deputy Defender. Candidates for posts on (7), (8), and (9) cannot be related to the President or Diputados who propose them by blood on the fourth degree, and politically (i.e. marriage associations) on the second degree.
- (10) Know, admit, and decide over the fate of a Diputado when at fault. The article lists the causes for dismissal of Diputados.
- (11) Know and admit resignations and firings of individuals named in (7), (8), and (9).
- (12) Approve or deny international treaties and accords which should be submitted no later than 15 days after signature; if not approved or denied within 60 days, treaties and accords are approved by default.
- (13) Approve everything related to national symbols.
- (14) Create honorary and national distinctions.
- (15) Create and grant national character orders.
- (16) Receive the President and Vice President to listen to the Annual Report.
- (17) Elect its Junta Directiva (Leadership Council).
- (18) Create permanent, special, and research committees.
- (19) Grant grace pensions, and honors to individuals who have served the country and humanity.
- (20) Determine the political and administrative division of the national territory.
- (21) Know and make recommendation over social and economic development plans and policies.
- (22) Fill the vacancies of the President and Vice President when they occur separately or simultaneously.
- (23) Authorize Presidential trips abroad when they extend beyond 15 days.
- (24) Receive from judicial authorities and citizens accusations and complaints about officials who have immunity to know and resolve them.

- (25) Dictate and reform its own statute and internal rules.
- (26) Authorize or deny the exit of military troops outside of the national territory.
- (27) Create, approve, modify or eliminate taxes.
- (28) Approve, deny, or modify the Executive decree suspending constitutional guarantees and rights, or State of Emergency.
- (29) Receive annually reports from the Attorney General, Human Rights Defender, Central Bank Superintendent and other financial institutions.
- (30) Name the Human Rights Defender.
- (31) Session in ordinary or extraordinary sessions.
- (32) Other attributions given by the Constitution and laws.

46