

**MODERNIZACIÓN  
DE LAS INSTITUCIONES  
DEMOCRÁTICAS:  
EL CONGRESO**

FLACSO  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

# **MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL CONGRESO**

**SIMÓN PACHANO**  
(Coordinador)

---

**RAUL BACA CARBO**

**CARLOS SMOK**

**ANDRÉS MEJÍA**

1997

## **MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL CONGRESO**

FLACSO-Sede Ecuador  
Arq. Fernando Carrión, Director  
Ulpiano Páez 118 y Av. Patria  
Fax: (593) 2 566139 Quito - Ecuador  
E-mail: flacs @ uio. satnet.net

FUNDACION KONRAD ADENAUER  
Manfred Rabeneick  
Representante en el Ecuador  
Av. República de El Salvador 361  
y Av. de Los Shyris  
Edificio Aseguradora del Sur, Piso 7  
Casilla 17-17-1079, Quito

Coordinador:  
Simón Pachano

Diseño e impresión:  
Jaime Pozo

Cubierta:  
Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, 1910  
Arriba, Abelardo Montalvo, Presidente  
Abajo, Pablo Domingo Terán, Vicepresidente

Tiraje: 1.000 ejemplares

Primera edición: 1997

ISBN-9978-67-040-8 de la obra completa  
010989 registro autoral

Impreso y hecho en Ecuador

## **ÍNDICE**

**PRESENTACIÓN** ..... 7

**SIMÓN PACHANO**

La Democracia y la modernización de las instituciones ..... 9

**CARLOS SMOK U.**

Modernizar el Parlamento, ..... 21

**SIMÓN PACHANO**

El Congreso en el sistema político ecuatoriano ..... 45

**RAÚL BACA CARBO**

Proyecto de fortalecimiento institucional del  
Congreso ecuatoriano ..... 81

**ANDRÉS MEJÍA ACOSTA**

Programa de Apoyo Legislativo ..... 111

## **PRESENTACIÓN**

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador, ha definido a las instituciones democráticas como uno de los temas que deben ocupar el lugar central en sus actividades de investigación, debate, difusión y publicación. El desempeño y los resultados de la democracia en este período de casi dos décadas, demuestra la importancia de las instituciones, la estrecha relación que existe entre ellas y las posibilidades de extensión y de profundización del régimen democrático.

Buena parte de los problemas que ha debido enfrentar la construcción de la democracia en el Ecuador se ha debido a fallas y vacíos en las instituciones básicas que deben conformarla. Así por ejemplo, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que se han caracterizado por los enfrentamientos antes que por la colaboración, obedecen ciertamente a características propias de la conducta política y de los objetivos inmediatistas y de corto plazo que la orientan, pero también se debe en gran medida a la forma cómo están concebidas y diseñadas las respectivas instituciones.

De ahí se desprende que, cuando se alude al problema institucional en este campo, no se hace referencia necesaria ni exclusivamente a los aspectos técnicos o administrativos, sino más bien a sus definiciones políticas. Al ser mirado como un problema exclusivamente administrativo, éste se reduce a una de sus partes y deja de lado los aspectos más importantes de la institucionalidad entendida en términos políticos, esto es, como el espacio y las condiciones en que se materializan los comportamientos de los actores, pero también como el conjunto de disposiciones y límites que los regulan.

Desde esta perspectiva se puede asegurar que uno de los vacíos del ordenamiento democrático ecuatoriano se encuentra precisamente en el nivel institucional. En efecto, a pesar de la importancia que se les

ha asignado a los aspectos legales y procedimentales -desde una visión cercana al positivismo jurídico- así como de las constantes críticas que se hacen a la democracia como un orden estrictamente formal, desde una óptica heredada del marxismo, lo cierto es que una proporción nada despreciable de las causas de los problemas que han debido ser enfrentadas en estos años se encuentra precisamente en ese nivel.

En este primer volumen se aborda la problemática de una de esas instituciones, el Congreso, que es posiblemente la que ha generado mayor polémica y seguramente la que ha recibido menor comprensión por parte de la ciudadanía. Sus funciones de legislación y de fiscalización no son fáciles y directamente asimiladas por la mayoría de las personas que esperan resultados prácticos e inmediatos de las instituciones públicas, lo que lleva a una rápida pérdida de legitimidad. Adicionalmente, sus propias condiciones internas, las particularidades de su conformación y sus estructuras administrativas, dan lugar a un alto grado de vulnerabilidad en tanto institución política.

Los artículos que conforman este libro ,fueron preparados para el seminario internacional *Situación actual y criterios de modernización del Congreso Nacional*, organizado por FLACSO, Sede Ecuador, dentro del marco de las reuniones de trabajo del Grupo Democracia y Desarrollo, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, en diciembre de 1996. Sus autores han mantenido algún tipo de vinculación en proyectos de desarrollo y modernización parlamentaria, tanto en Ecuador como en otros países de América Latina.

**Fernando Carrión**  
Director de FLACSO

**Manfred Rabeneick**  
Representante,  
Fundación Konrad Adenauer

**LA DEMOCRACIA Y  
LA MODERNIZACIÓN  
DE LAS  
INSTITUCIONES**

**SIMÓN PACHANO**

Los procesos de reforma del Estado, iniciados en América Latina a mediados de la década de los ochenta y que han acompañado a los modelos de ajuste económico, se concentraron durante largo tiempo en las instituciones de los poderes ejecutivos. Es muy reciente la preocupación por extender esta acción a los poderes legislativos y judiciales, así como a los organismos de control y a las entidades electorales.

Este retraso ha dejado saldos negativos en la función que les cabe a estos organismos dentro del ordenamiento democrático, lo que ha dado lugar a problemas de eficiencia y eficacia (desde la perspectiva más elemental de cumplimiento de sus funciones específicas), así como a pugnas entre los diversos poderes. En gran medida, esto ha contribuido a la erosión de la legitimidad no solamente de aquellas instituciones sino del sistema democrático en conjunto.

Recientemente, algunos países han iniciado procesos de reforma y modernización de estas instituciones, bajo el entendido de que su abandono podía acarrear serios problemas a regímenes democráticos en vías de consolidación. La necesidad de contar con un poder legislativo y con un poder judicial ágiles y efectivos va mucho más allá de la simple posibilidad de tener órganos que aseguren una legislación adecuada a los cambios económicos y sociales y una administración de justicia transparente, equitativa y oportuna. En realidad, de los cambios que se puedan introducir en esos niveles depende en gran medida el futuro de las democracias latinoamericanas.

Por lo general, la reforma del Estado se entendió no solamente en el sentido restringido que se señaló antes, esto es, aplicada de manera exclusiva al poder ejecutivo, sino que además estuvo guiada únicamente hacia el logro de objetivos económicos (y en menor medida, como producto residual de estos, a algunos logros sociales). En ese pa-



norama estuvo prácticamente ausente cualquier objetivo de carácter político, lo que resulta paradójico si se considera que todo ello tenía lugar en un momento de transición a -y afianzamiento de- la democracia. El predominio de lo económico llevó a una definición muy estrecha y limitada de procesos como la reforma del Estado, que se restringió en la mayor parte de los casos a la reducción del tamaño del sector público o, en las situaciones más ambiciosas, a la redefinición del papel del Estado en la economía. Los objetivos propios de la consolidación democrática quedaban relegados y en gran medida supeditados a lo que se pudiera obtener en el campo de la economía.

Fue necesario que corriera un buen tiempo para que, ya entrada la década de los noventa, comenzaran a plantearse estos temas como problemas propios de la gestión gubernamental o en general como preocupación política. Así fueron logrando carta de naturalización conceptos y nociones como gobernabilidad, eficiencia y eficacia del sistema político, capacidad de representación, participación y reforma política, que hasta ese momento se habían mantenido dentro del ámbito de las ciencias sociales. Incluso algunos tópicos que ya habían dado lugar a procesos (como el de descentralización) se fueron redefiniendo de acuerdo a los nuevos objetivos de carácter político.

Más que un olvido involuntario, este retraso en la consideración de lo político como una variable intrínseca de los procesos de transformación en que se habían embarcado los países latinoamericanos, fue parte constitutiva de las orientaciones políticas que se habían impuesto y que habían logrado la hegemonía en la dirección de esos procesos. La reducción del ajuste y de la estabilización a su dimensión económica y, dentro de ésta, al logro de *equilibrios macro*, tenía como contrapartida el sobredimensionamiento del papel del mercado: los arreglos que se introducían debían conducir al óptimo funcionamiento de éste, con lo cual se daría solución al cúmulo de problemas represados.

A la luz de un objetivo de esta naturaleza, lo político constituía no sólo un elemento extraño sino un factor que podía alterar el rumbo

trazado en la medida en que introducía distorsiones que no encajaban en el modelo. La elemental expresión de intereses contrapuestos -esencia no sólo de la democracia sino de la política en general- podía poner en peligro un esquema como el que se pretendía impulsar. Así, lo económico y con ello la totalidad de la acción gubernamental se reducía a un saber técnico y a un hacer de técnicos: la consigna de la *despolitización de la política* no era un juego de palabras ni una paradoja, era necesidad insoslayable para un modelo que apostaba todo al cumplimiento de los objetivos preciosamente diseñados en el laboratorio. El pragmatismo del que se ufanaron siempre sus seguidores era tal solamente en la medida en que se cumplieran las premisas previamente establecidas, pero se desvanecía totalmente en el momento en que se enfrentaba a una realidad que no cabía en los moldes diseñados por los técnicos.

No deja de llamar la atención que, en una situación como la que atravesaba América Latina, no se hubieran considerado dos aspectos de fundamental importancia: la inserción de las políticas de ajuste y estabilización dentro de los procesos de democratización y las transformaciones sociales y políticas que se habían sucedido en las últimas dos décadas y que habían arrojado como resultado una sociedad sustancialmente diferente a la que existía en el inicio de la crisis.

En cuanto a lo primero, en el caso de muchos países del continente pareció que las políticas económicas habían sido diseñadas de espaldas a lo que en ese momento constituía el principal dilema a resolver: construir regímenes democráticos o retornar a épocas de exclusión, dominación oligárquica, ausencia de referentes vinculantes para el conjunto de la población y, en consecuencia, a regímenes autoritarios. Los retos de la democratización, especialmente en el nivel del sistema político (ya que en los niveles social y económico quedaban excluidos por las características propias del modelo), no estaban presentes en la agenda de los reformadores económicos ni de las agencias internacionales que los sustentaban y los avalaban.

Respecto al segundo aspecto cabe señalar que aquellos diseños eco-

nómicos se mostraban impermeables a los cambios que se habían producido en la sociedad y que exigían respuestas eminentemente políticas. De manera fundamental, como consecuencia de la crisis del modelo económico que había regido durante varias décadas, se habían producido transformaciones en los actores sociales y, por tanto, en sus necesidades y demandas. Esto ponía en cuestión la capacidad de respuesta de unas instituciones estatales que habían sido concebidas dentro de otra situación y para resolver otros problemas y asimilar otras demandas. Por tanto, reducía la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas que pudieran satisfacer los nuevos problemas que habían surgido -o los ya existentes que se habían agudizado- al amparo de la crisis. Así, el problema de la toma de decisiones rebasaba ampliamente el nivel puramente técnico al que se lo pretendía relegar y demandaba respuestas en el campo político.

Para ello era necesario impulsar un amplio y a la vez profundo proceso de reforma del Estado, entendido no solamente como la modernización de las entidades estatales ni únicamente como la reducción del tamaño del sector público -que eran los dos elementos a los cuales ella se había reducido-, sino fundamentalmente como la redefinición de la relación Estado-sociedad. Los procesos de democratización, con sus imperativos de participación y de inclusión de todos los sectores sociales, por un lado, y las transformaciones sociales, con su secuela de cambios en las orientaciones y conductas de los diversos grupos sociales, por otro lado, exigían nuevos referentes en la relación del Estado con la sociedad. Es más, hacían evidente la necesidad de construirla nuevamente a partir de los parámetros que habían emergido como producto de la nueva situación.

Vista desde esta perspectiva, la reforma del Estado supera ampliamente los niveles en que fue planteada originalmente y, lo que es importante para el tema tratado en este libro, incluye ya no solamente a las entidades del poder ejecutivo sino que abarca al conjunto del Estado y reconoce un papel central a la sociedad. Aspectos como el desarrollo administrativo de las instituciones estatales, a través de medidas de reingeniería o de introducción de elementos de calidad total, deben dejar el lugar central que han venido ocupando -sin que

ello signifique su desaparición o eliminación-para cederlo a los de carácter político-institucional. Temas como el logro de eficiencia y eficacia deben dejar de ser vistos como problemas estrictamente económicos y técnicos para ser analizados a través de la evaluación de los rendimientos políticos, especialmente en términos de su capacidad de inclusión, de la disponibilidad y funcionamiento de los mecanismos de participación y, en consecuencia, de la mayor o menor legitimidad de la representación. Los mismos procesos que ya habían cobrado algún impulso desde una perspectiva más limitada, deben entrar en una línea de reorientación hacia objetivos más amplios. Dicho en otras palabras, al concebir a la reforma del Estado como una respuesta a los retos de la consolidación democrática y a las transformaciones estructurales de las sociedades latinoamericanas, es posible abarcar el conjunto de problemas que han venido pesando sobre estas sociedades y, a la vez, lograr activa participación de ellas en este proceso.

Una visión de esta naturaleza tiene, obviamente, un alto contenido de *ingeniería constitucional* (que no agota a la totalidad del problema), entendida como los arreglos institucionales y legales que se deben y se pueden introducir para lograr los objetivos de la democratización. Obviamente, esto rebasa largamente la concepción de desarrollo administrativo de las instituciones que conforman el aparato estatal, para dar paso a un proceso en el que se deben formular con claridad las funciones de cada una de ellas en el ordenamiento democrático y de manera especial las relaciones que se deben establecer entre ellas y la sociedad, pero también entre ellas mismas (como expresión de los equilibrios de poderes y como manifestación de los diversos niveles de la representación).

Este es el marco -relativamente nuevo, por cierto- en que se insertan las propuestas de reforma y modernización de instituciones propias de la democracia, como las que conforman los poderes legislativos y judiciales, así como las que se enmarcan en la definición genérica de organismos de control. Tanto la valoración del papel que les cabe dentro del ordenamiento democrático, como la función que deben desempeñar en términos políticos han exigido que sean con-

sideradas dentro de los procesos de reforma del Estado en los años recientes. La necesidad más elemental de acompañar a los procesos de reforma económica con profundas reformas en la legislación vigente y con una mínima seguridad jurídica (para no entrar en aspectos más complejos, como la representatividad y la participación), han sido suficientes para justificar su inclusión dentro de esta ola modernizadora. Pero, como se ha señalado sintéticamente en estas páginas, el problema hace relación al conjunto del sistema democrático, a su estabilidad, a su profundización y a su enraizamiento en sociedades plurales y complejas.

Por ello, no es casual que temas como el de gobernabilidad hayan cobrado carta de naturalización en la mayor parte de países latinoamericanos, aunque no siempre han sido comprendidos de similar manera en todos ellos. A pesar de que en muchos casos se lo ha entendido como el *buen gobierno* (en el sentido más estrecho de administración), es un hecho que la preocupación que subyace a la divulgación de este concepto alude a la capacidad del sistema democrático para dar respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad en una época caracterizada por rápidas y profundas transformaciones. Siendo así, inevitablemente en algún momento se debía poner la mirada sobre aquellas instituciones que habían quedado inicialmente fuera de los diseños de reforma.

Ciertamente, un acercamiento de este tipo corre el riesgo de caer en el *institucionalismo*, esto es, en la atribución de un papel sobredimensionado a los aspectos institucionales en la construcción de la democracia. No obstante la validez que puede tener una observación de esa naturaleza, ella puede ser relativizada por medio de la consideración de tres aspectos que, en este campo, tienen mucha importancia y demuestran la pertinencia del énfasis en lo institucional. En primer lugar, la justa apreciación de su peso dependerá en gran medida de la ubicación que, conceptualmente, se les atribuya a estos. Si a ellos se les reconoce, en términos analíticos, el mismo peso que se acepta para otros factores -como las características de los actores sociales y políticos, la cultura política, las relaciones sociales y el marco jurídico, entre otros- se habrá eliminado gran parte de

ese riesgo.

En segundo lugar, a pesar del temor a otorgar desmedida importancia a lo institucional, la historia reciente de América Latina es una muestra en sentido contrario. Es un hecho que en la mayor parte de países del continente ha habido escasa preocupación por estos aspectos, lo que ha llevado al desconocimiento de su papel y, en la práctica política, al retraso en la adecuación de estos a la dinámica de sociedades sometidas a cambios muy rápidos. Dicho de otra manera, frente al evidente retraso de los cambios institucionales ninguna preocupación legítima por solucionarlo puede considerarse desmedida. Su necesidad está demostrada por las condiciones propias de los países latinoamericanos, que han debido enfrentar procesos de democratización con aparatos institucionales obsoletos y reacios a acoplarse a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas.

En tercer lugar, las mismas tareas de los procesos de transición democrática demuestran la importancia de considerar a lo institucional como un factor de primera importancia en la definición de su futuro. Aspectos como la vigencia o la precariedad de los derechos ciudadanos, la existencia o la inexistencia de un marco de libertades, la mayor o menor capacidad de inclusión de todos los actores sociales en el sistema político, la aptitud de éste para el procesamiento de necesidades y demandas, la presencia o ausencia (o un punto cualquiera de la extensa gama que va entre ambos polos) de mecanismos de participación, las características de la representación y su legitimidad, entre otros, dependen en gran medida del diseño institucional. Sin un adecuado marco institucional -en el que se incluyen entidades, normas y procedimientos- todos los aspectos mencionados pueden quedar en la simple retórica o, lo que es más grave -y ha sido una de las características del autoritarismo en muchos países-, pueden estar sujetos a la interpretación y voluntad de cualquier persona o grupo.

Desde esta múltiple perspectiva, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador se encuentra empeñada en

desarrollar un conjunto de acciones de investigación, debate y publicaciones acerca de las instituciones democráticas, su papel, sus características y las posibilidades de reforma en el caso ecuatoriano. Precisamente, en este libro se aborda la problemática de una de esas instituciones: los congresos o parlamentos. Lo hace a través del análisis de los problemas que estos deben afrontar *en tanto instituciones básicas de la democracia*, tomando como caso concreto al Congreso Nacional del Ecuador.

Los artículos que lo conforman superan el nivel del diagnóstico para emprender en un conjunto de propuestas concretas, materializadas básicamente en dos proyectos: uno de carácter institucional del Congreso Nacional y otro surgido desde un organismo no gubernamental (o, para evitar la definición por negación, una entidad de la sociedad). Paralelamente, y en el afán de hacer un ejercicio de política comparada y contar con experiencias más avanzadas en el tiempo y en las realizaciones, se ha incluido el tratamiento del caso de Chile desde la perspectiva del proyecto institucional del Congreso de ese país.

Los trabajos han sido preparados por personas vinculadas de una u otra manera con los proyectos analizados, lo que los convierte no sólo en análisis de los problemas que se deben enfrentar en la modernización de los congresos, sino también en testimonios de experiencias concretas y, por tanto, en medida de lo que ha sido posible hacer en las condiciones concretas en que se han desarrollado esas acciones.

Cada uno de los artículos fue presentado como ponencia al seminario internacional *Situación actual y criterios de modernización del Congreso Nacional*, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador, dentro del marco de las reuniones de trabajo del Grupo de Democracia y Desarrollo, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, en diciembre de 1996.

El tratamiento académico de estos temas nutrió la abundante reflexión acerca de los procesos de transición y, posteriormente, de con-

solidación democrática. Sin embargo, su presencia en el ámbito político -y por tanto su transformación en problemas políticos- ocurrió mucho tiempo después.

En algunos casos, como los de varios países centroamericanos y de Paraguay, los procesos debían iniciarse desde cero. Pero no sólo en ellos, sino en varios de los que se podría calificar como retorno a regímenes democráticos (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú) el punto desde el cual se partía era muy bajo ya que no existía tradición previa de democracia y más bien habían cultivado una cierta aversión hacia ésta, cuando no habían fomentado explícitamente las tendencias autoritarias.



## **I.- Algunas consideraciones previas**

El desarrollo de un proceso de modernización del Poder Legislativo requiere de un marco conceptual global que permita abordar con amplitud toda la complejidad propia del tema.

Esta se deriva de dos grandes vertientes. Una de ellas dice relación con el contexto en que el parlamento ejerce sus funciones, contexto que, a su vez, se puede desglosar en dos dimensiones. La primera se refiere al entorno global, esto es, los fenómenos, tendencias y procesos de largo alcance que ocurren en el mundo y sus proyecciones previsibles en el futuro inmediato, así como los procesos sociales, políticos y económicos que se manifiestan en el país y las interacciones e influencias que se ejercen entre ambos espacios.

La segunda dimensión dice relación con la estructura del Estado, el necesario equilibrio de poderes que requiere la democracia representativa para su adecuado ejercicio y los roles y funciones que el parlamento posee en un estado de derecho democrático y la percepción que de dichos roles posea la sociedad en un momento dado.

Ambas dimensiones que, en conjunto, constituyen el entorno en que se desenvuelve el parlamento, están en dinámica interacción y poseen actualmente características que requieren ser conocidas e interiorizadas por tal institución de modo de poder responder oportuna y eficazmente a ellas.

La otra vertiente que genera complejidad en el proceso de modernizar y fortalecer un parlamento, es su vertiente interior. es decir, los

---

1. Versión corregida y aumentada de la presentación efectuada el 18 de diciembre de 1996 en Quito, Ecuador, en el seminario internacional "Modernización del Congreso Nacional" patrocinado por Flacso-Ecuador y la Fundación Konrad Adenauer.

procesos consustanciales al funcionamiento de una organización como el congreso.

Aquí es posible de distinguir tres grandes campos. El legislativo, que incluye, fundamentalmente, el proceso de formación de la ley en su etapa legislativa y la función fiscalizadora; el administrativo, que abarca los sistemas de gestión y de información con las estructuras correspondientes, y el campo referido a la cultura organizacional que implica los valores y actitudes que se ejercen en la organización. Ellos, en su mutua interacción, constituyen un solo todo y deben también poseer notas distintivas acordes con el entorno del congreso, de modo de permitir que éste pueda cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones en el mundo actual.

La modernización del parlamento debe asumir entonces, la complejidad que de suyo posee tal proceso, señalando en primer término, algunas de las principales dimensiones que caracterizan al mundo actual y, a partir de ellas, desprender la identificación de las formas organizacionales que debiera en su momento poseer el parlamento para ejercer con fortaleza las funciones que le señala el ordenamiento jurídico nacional y, al mismo tiempo, para mantenerse en consonancia con la evolución del país en el contexto mundial.

La percepción general de una aceleración de la historia, o de la compresión del tiempo, y que se puede expresar también como la percepción del incremento de la velocidad de los cambios que ocurren a todo nivel y en todos los ámbitos del quehacer humano, constituye uno de los fenómenos de la época actual.

Asimismo, la creciente convicción de que es el conocimiento el recurso más importante para mantener la competitividad de las organizaciones y los países, constituye otra de las distinciones propias del mundo actual.

Por otra parte, la ampliación de los espacios económicos, de nacionales a subregionales, regionales y hemisféricos, y la globalización de los efectos de las decisiones que se adopten en cada uno de dichos

espacios es, también, un hecho novedoso y trascendente de hoy. Así las decisiones que adopte un parlamento no solo incide en el ámbito de lo nacional, como también decisiones foráneas impactan cada vez más en los clásicos conceptos de la soberanía nacional.

Conjuntamente con estos hechos se ha ido produciendo un cambio en el modo de percibir al mundo. Los modelos mentales basados en causalidades lineales y visiones fragmentadas y parcializadas de la realidad, han cedido el paso a visiones sistémicas que enfatizan un enfoque global de los fenómenos y la consideración de las interacciones que poseen los eventos aún cuando ocurran en ámbitos aparentemente independientes y en períodos de tiempos disimiles.

Finalmente, y constituyendo quizás una de las causas directas que impulsan las anteriores dimensiones, aparece con nitidez el cambio tecnológico, especialmente en el campo de las telecomunicaciones e informática.

Las relaciones entre las tecnologías de información y la sociedad han crecido en extensión y en profundidad. Las redes, como sistemas comunicacionales, lentamente están transformando la estructura misma de la sociedad y el diseño o rediseño de toda actual empresa humana requiere incorporar estructuralmente los conceptos sistémicos de retroalimentación, interrelación, simultaneidad y visión holística.

La tecnología computacional es la cara visible de la modernidad. Pero es sólo un medio, absolutamente indispensable, aunque insuficiente para modernizar, fortalecer o cambiar. El síndrome de un uso subdesarrollado de tecnologías desarrolladas se presenta con facilidad si al interior de las organizaciones no se incorpora un alto valor agregado de conocimiento el que se manifiesta, entre otros aspectos, en profesionalización del recurso humano, en asesoría técnica especializada y en flexibilidad con aprendizaje organizacional continuo.

La flexibilidad de una organización radica en su capacidad de redi-

seño interior que le permite ir respondiendo cada vez en mejor forma a las demandas del medio y, simultáneamente, ir influyendo sobre éste a través de su accionar eficiente y eficaz.

Hoy ello depende en gran medida de la utilización de grupos de trabajo multifuncionales apoyados por redes de información. Todos sus miembros deben poseer , además de los conocimientos propios del cargo, los referentes al procesamiento de texto en computador y redacción de informes; manejo de planillas de cálculo y de representación gráfica, así como las habilidades básicas para la búsqueda de información en bases de datos. En el último tiempo se ha agregado a tales destrezas, y de un modo relevante, la de “navegar” por la Internet como instrumento de búsqueda e intercambio de información en un mundo que carece de límites para tal efecto.

Por las redes de información deben fluir, a lo menos, tres dominios de información:

- El de la navegación institucional, que contiene tanto información instantánea de su accionar diario, como información comparativa de instituciones similares.
- El conocimiento necesario para efectuar las labores de la institución, dominio tradicionalmente asociado a las bibliotecas, saberes profesionales y asesorías. Hoy este conocimiento debe fluir, adecuadamente estructurado, en forma directa hacia la persona que lo requiera.
- El del desarrollo organizacional que comunica estrategias, políticas, capacitación, cambios y perspectivas internas.

Junto a ello es necesario destacar que los cambios que promueve esta tecnología alcanzan también al ámbito valórico, ya que la operación de las organizaciones que utilizan redes de telecomputación implica un conjunto de nuevos valores en la cultura organizacional, tales como instantaneidad, confianza, disponibilidad, innovación.

Ahora bien, la otra dimensión del entorno indicada anteriormente se refería al sistema democrático. Las funciones que cumple el poder legislativo en un régimen democrático de gobierno se pueden expresar como:

- Una función institucional, esto es, la expresión de la separación de los poderes del Estado y el correspondiente incremento de la estabilidad institucional,
- Una función jurídica, que se expresa a través de la acción legislativa, de fiscalización y de administración que le señale la constitución y las leyes y
- Una función de representatividad, a través de la cual se provee de legitimidad a las políticas públicas allí adoptadas, se recogen y representan las inquietudes nacionales y se favorece la gestación de los necesarios consensos nacionales en torno a los temas de relevancia.

La existencia de estas funciones así expresadas son consustanciales a la democracia representativa y mientras ella represente el modo de asumir lo público en el mundo occidental, seguirán ejerciéndose, eventualmente con diversos grados de énfasis según países y épocas. Tales énfasis están asociados en gran medida a la percepción que tenga la sociedad del rol que posee el parlamento en su devenir.

No son pocos hoy los países donde existe una notoria pérdida de credibilidad del trabajo parlamentario y un deterioro significativo de su imagen, producto entre otros factores de una precaria capacidad endógena de generar propuestas legislativas calificadas, también de insuficientes vínculos de articulación con la opinión pública y de una manifiesta inadecuación en la organización y gestión interna del parlamento. Estas críticas son hoy reiterativas en la *mass media* y en la ciudadanía, que diagnostican con mayor o menor profundidad, y con mayor o menor certeza insuficiencias en una institución con profundas raíces en la historia y el sentimiento nacional, y reflejan realidades que deben ser asumidas y enfrentadas.

Una constante casi universal en las extendidas críticas a los parlamentos a lo largo y ancho del planeta es que no pueden ser tildados de maniobras antidemocráticas. Al contrario, en general los más severos críticos tienen inobjetable credenciales de profunda convicción democrática, sólo que esperan más y mejores productos de una institución que juzgan imprescindible.

Estos son los desafíos perennes que los parlamentos han debido asumir a lo largo de la historia y que hoy, dadas las características del entorno ya reseñadas, adquieren tintes de mayor intensidad, pues una respuesta tardía o insuficiente sin duda generará perturbaciones de importancia en la vida de la Nación.

El principal recurso con que cuenta un parlamento para su desarrollo son los propios parlamentarios. Son ellos quienes deben decidir, en último término, sobre el modo concreto de compatibilizar las demandas provenientes del proceso de desarrollo, la equidad y la oportunidad en la toma de decisiones. Para ello tradicionalmente han hecho uso de su juicio, experiencia, visión, criterio, intuición, es decir de los atributos que son indispensables y consustanciales a la actividad política.

Pero, hoy en día la evolución de la sociedad ha hecho que dichos atributos no sean suficientes, por sí solos, para que los parlamentarios cumplan adecuadamente sus funciones. Además deben tener los aportes del conocimiento técnico especializado, la velocidad en la respuesta, la facilidad de integración interna y la interacción con el entorno relevante que aporta la tecnología computacional.

El Poder Ejecutivo por su parte, debido a la creciente complejidad de las situaciones sociales, económicas y políticas y al impacto que sobre ellas ha ejercido el fenómeno de la globalización, ha incrementado su capacidad de análisis y gestión y, por ende, la interacción de los tres poderes del estado se ha visto afectada, generando en ocasiones un proceso de declinación del poder legislativo en términos del necesario equilibrio político institucional.

De lo anterior se concluye entonces, en primer término, que la modernización no es un cambio en las funciones esenciales del **parlamento**, ni su fortalecimiento implica una autarquía o independentismo de los otros poderes del estado. Consiste más bien en adquirir una permanente capacidad organizacional de asimilar e internalizar los cambios que ocurren en el entorno y responder de modo sincrónico y sistémico. Sistémico en cuanto a la comprensión de la interdependencia que se expresa tanto en las relaciones entre los poderes del estado, como en todos los fenómenos sociales, y asimismo, en las necesarias interacciones entre los diversos componentes de un **parlamento**; y sincrónico en cuanto a la comprensión de la nueva velocidad con que se percibe y mueve el mundo y la criticidad de la **oportunidad** de respuesta.

Es entonces la síntesis de tecnología, conocimiento y desarrollo de **procesos organizacionales** lo que permite a un parlamento poseer las notas distintivas de modernidad y fortaleza sistémica en el ejercicio de sus funciones esenciales.

Un proceso de modernización en tal contexto constituye una labor que debe abordarse con urgencia y amplitud, ya que contribuirá tanto a mejorar la eficiencia interna y eficacia externa del parlamento, como a fortalecer y estabilizar todo el sistema político institucional con positivas influencias en la vida económica y social del país.

## **II.- ¿Cómo modernizar?**

No profundizaré en el ya frondoso debate respecto a modernidad, modernización, tiempos modernos, posmodernidad o la suma de cualquiera de estas partes. Escapa y con mucho al objetivo de esta presentación. Para efectos operacionales señalaré que Modernización la entiendo como un proceso de aceleración del tiempo histórico y en esa medida asociado a la noción de Progreso, con el objetivo central de optimizar el uso de todos y cada uno de los recursos con los que cuenta la organización, en pos de aumentar su eficiencia.

La modernización del Congreso Nacional se puede concebir como un

**proceso que comprenda centralmente en sus recursos humanos, y que descansa en la flexibilidad que tales actores, parlamentarios y funcionarios de la cámara en este caso, logren alcanzar para revisar críticamente su propia cultura del quehacer y del pensar, y su propia forma de transmitir dicha cultura. Se trata en definitiva de la adquisición de un nuevo bagaje cultural conforme a los desafíos de la gobernabilidad y la competitividad.**

**En el mundo de la administración y del desarrollo organizacional se entiende por “cultura” a un constructo conceptual no siempre bien perfilado en el que se incluyen las visiones del mundo, los valores, las actitudes y los patrones de comportamiento de las personas y de los grupos de personas que constituyen una organización. Tales visiones, valores, actitudes y patrones de comportamiento condicionan el quehacer y el pensar de las personas y grupos dentro de la organización.**

**Si la modernización del parlamento no alcanza un grado de profundidad que toque a la intimidad cultural de las corporaciones que lo integran, se estará haciendo una modernización puramente cosmética y por lo tanto espúrea.**

**Pero el parlamento es una organización peculiar, pues debe ser lugar de estudio, de análisis, de discusión y negociación de proyectos de ley, en suma, se trata de una organización de congresales pares entre sí, por lo que en cierta medida no hay más autoridad efectiva entre ellos que la ligada al prestigio personal. Los cargos internos que se ocupan dependen de una delicada trama de acuerdos y no a un nombramiento vertical que implica jerarquía. Así, el congreso se asemeja en su funcionamiento mucho más a una unidad académica que a una empresa de producción de bienes o servicios. Esta estructura se entremezcla con la estructura de los servicios de apoyo, los que sí deben ser estructurados, pues funcionan como unidades productoras de servicios.**

**Fuentes de información y opinión existentes al interior y exterior del Congreso, permiten deducir que un elemento ordenador central**



para la planeación de una modernización organizacional radica en el proceso de la ley, sus etapas, los apoyos necesarios para un mejor resultado y el valor agregado que necesariamente debe surgir de cada una de los pasos que se siguen en su tratamiento.

En consecuencia debe plantearse un esfuerzo destinado a hacer un diagnóstico de la morfología y fisiología del conjunto de actividades destinadas al estudio de los proyectos de ley al interior del parlamento.

Es posible identificar al menos dos propósitos en este esfuerzo cognoscitivo. Uno de ellos es hacer una taxonomía de etapas y actores del proceso que, al efectuarse desde un punto de vista sistémico, enfatiza el estudio de las interdependencias, retroalimentaciones y niveles de redundancia informativa, y el otro, es el de generar mediciones explícitas, objetivas y replicables de diversos rasgos del proceso legislativo que permitan hacer una más completa evaluación del proceso.

Un nuevo conocimiento así adquirido generará un diagnóstico de la situación como también se apreciará en mejor forma experiencias de otros países, vislumbrándose la posición relativa en que se está y generándose la posibilidad de incorporación de algunas experiencias exitosas. Asimismo, el estudio permitirá modelar escenarios futuros de rediseños del proceso legislativo que, sometidos a la consideración de los actores correspondientes, pudieran dar origen a posiciones compartidas y de consenso en torno al tema.

Por otra parte, el conocimiento que se obtenga del diagnóstico generará algunas orientaciones tendientes a facilitar la integración de los componentes tecnológicos, informacionales y de conocimiento que también surjan como propuestas de un proyecto modernizador, concretándose así el enfoque sistémico. Además permitirá hacer uso de un enfoque de reingeniería, esto es, a partir del rediseño de facetas del proceso legislativo que se produzca debido a la incorporación de tecnología y de las otras consideraciones propias, también un rediseño de las otras actividades interrelacionadas que interac-

túan con el proceso, permitiendo proponer modificaciones en los entornos informáticos, estructuras administrativas y en los aspectos relativos a la cultura organizacional imperante en la institución.

No obstante la mejoría del proceso legislativo no puede pretender obtenerse sólo con estudiarlo o proponer reingeniería de alguna de sus fases, que impacten positivamente además sobre la cultura organizacional.

Es claro que eso no ocurrirá si no se asumen elementos motivacionales para el cambio, en los cuales juegan un rol los incentivos de diverso orden que se establezcan, como también asumir claramente el concepto que la capacitación de los diversos actores es un requisito fundamental, al mismo tiempo que el germen del desarrollo de una política de recursos humanos integral y moderna.

Por otra parte, y ya habiéndose señalado que la tecnología es imprescindible -aunque no suficiente- para la modernización, deberá programarse cuidadosamente la introducción de equipos informáticos en los diversos ambientes de trabajo, que no es sólo el recinto físico del congreso, sino también las oficinas en que cada parlamentario interactúa con el ciudadano en la provincia. Es claro que un cambio de ambientes y condiciones de trabajo en estos aspectos no sólo aumentará la productividad sino también inducirá una actitud favorable al cambio de los funcionarios del congreso, siempre y cuando, como ya está dicho, se haga en conjunto con la capacitación necesaria para su uso adecuado, pues en caso contrario no sólo se desaprovecha la inversión sino además se obtiene incertidumbre y rechazo al cambio.

No puede dejar de señalarse que hay dos requisitos macro adicionales para avanzar en el proceso de modernización del congreso.

Uno es la necesidad de disponer de adecuada asesoría de conocimientos para las numerosas decisiones que a diario adopta un congresal. Se ha mencionado ya la complejidad actual del acto de legislar y fiscalizar, del aumento exponencial de la información teórica-

mente disponible o digna de considerar y de la necesidad de tenerla en plazos brevísimos. Estos son requerimientos severos para la Biblioteca del Congreso y los otros servicios destinados al apoyo de información a la institución. Sólo una reconversión profunda de la organización, objetivos y tecnología de estas instituciones podrá darles adecuada respuesta.

El otro es la interconexión en tiempo real de todos los actores, más bien de toda la información involucrada en los procesos de legislar. Una red de comunicaciones al modo de una autopista por donde fluye información constituye hoy un paradigma de todo proceso de modernización organizacional.

Mayor eficiencia y eficacia, entre otras variables del proceso legislativo deben en consecuencia reflejarse en un cambio en la opinión y actitud que frente a este deben desarrollar los usuarios del proceso, que no son sólo los parlamentarios y funcionarios del congreso, sino fundamentalmente la sociedad agrupada en organizaciones, centros académicos, grupos de interés, empresa privada y esencialmente el ciudadano.

La moderna concepción del rol de las administraciones públicas - en sentido amplio-, ya no es la de detentoras de poderes y atribuciones que se ejercen sobre los ciudadanos, sino que de prestadoras de más y mejores servicios a la comunidad que administran.

Por tanto el proceso de modernización del congreso no se contiene en sus paredes ni agota sus objetivos en la organización, sino que pretende articular más y mejor la operación del parlamento con los diversos actores sociales, en el proceso de generación de la ley, fiscalización de los otros poderes del estado y representación de los ciudadanos.

Incompleto es un planteamiento de cambio que no señale con énfasis que intervenir la organización pone en evidencia importantes dificultades que pueden conducir al fracaso el proyecto modernizador. Enumeraré algunos de estos factores:

- El congreso también sufre la rigidez estructural de lo público, enmarcado conceptualmente por el Derecho Administrativo, por lo que muchas veces es más importante la formalidad del procedimiento que su resultado práctico, además con leyes de planta funcionaria, atribuciones y descripciones de cargos difíciles de modificar, etc.
- Hay escasez de recursos técnicos, humanos y económicos para afrontar no sólo el cambio, sino también la operación actual a un mínimo nivel de exigencia
- Existe un ambiente cultural que presume una crisis del modelo del estado, en medio de una cultura individualista y pragmática, lo que puede generar escepticismo y desafección con el cambio, tanto dentro como fuera del Congreso, pues se lo supone condenado a fracasar
- Como institución el congreso no está sometido al imperativo de cambiar o morir que tienen las demás organizaciones. De hecho no está sometido a la competencia, los recursos económicos necesarios para su operación están ligados a acuerdos políticos y no relacionados con su “productividad”, carece de metas explícitas, y en tal medida faltan indicadores de su gestión sin desarrollar procesos de evaluación de los resultados institucionales ni del desempeño de los funcionarios. Y finalmente el poder que impulsa el cambio no radica, con la suficiente fuerza y permanencia, en los estamentos directivos por la misma naturaleza de la generación de sus cargos, la rotación a que se someten y a la dispersión del poder que es propia de los parlamentos.

La conclusión es que la incursión en modernizar es peculiarmente difícil y requiere de un conocimiento acabado de los factores limitantes del cambio, para una planeación estratégica fina de las acciones a desarrollar. Pero es posible.

### **III.- La experiencia chilena**

#### **a) Antecedentes.**

En 1990 la Cámara y el Senado acordaron acometer en conjunto el proceso de modernización del nuevo Parlamento tras 17 años de receso institucional. Constituyeron para ello una comisión mixta permanente denominada Comisión Bicameral de Modernización, integrada por 5 miembros de cada cámara. En junio de 1996 ésta pasó a estar integrada por los miembros de ambas mesas directivas.

En 1991 se generaron los recursos económicos básicos para su financiamiento. Así se obtuvo una donación de la Unión Europea de 1,7 millones de dólares y un crédito del Banco Mundial de 5,2 millones de dólares y un compromiso de aporte fiscal directo anual que ha significado 1,1 millones de dólares en el quinquenio. Por su parte las corporaciones constitutivas del Congreso han aportado con recursos humanos, físicos y monetarios al proceso en un monto superior a 1.6 millones de dólares.

En 1992 comenzó la ejecución del proyecto que tenía como objetivos, en el caso Proyecto Comunidad Europea el dotar de equipamiento computacional básico las oficinas parlamentarias (166) a lo largo del país, y respecto al crédito del Banco Mundial (TAL-2):

*“a) Expansión y automatización de las colecciones bibliográficas y de referencia de la Biblioteca del Congreso.*

*b) Capacitación de los bibliotecarios de la BCN en técnicas de referencia legislativa, el uso de nueva tecnología computacional y análisis económico y fiscal.*

*c) Instalación de hardware y software computacional en el Congreso Nacional, para permitir el acceso directo por los usuarios a la BCN y sus bases de datos.”*

Objetivos tan modestos y puntuales no parecieron, a posteriori, coherentes con la modernización que parlamentarios y funcionarios

esperaban. aunque estos no han sido definidos suficientemente a esos niveles. A la Dirección del Proyecto le pareció inviable actuar en el rediseño de la organización, sus modos de gestión o en la formulación de objetivos, metas, indicadores y evaluación de los diversos procesos de trabajo que se dan en el seno de la corporación. Tampoco en proponer modificaciones de sus marcos formales y procesales. Y aunque reformuló y amplió sus objetivos, estos se han mantenido dentro del área de la introducción masiva de Tecnologías de la Información, para que, modificando el ambiente de trabajo pueda aflorar una nueva cultura organizacional más “moderna”.

El sustento teórico para tal aproximación la aporta la teoría de sistemas del mundo de la ingeniería. Con ella podemos entender al congreso como un sistema semicerrado de Información, en el cual los insumos, los procesos de trabajo y los productos que genera son exclusivamente información. Con lo cual puede deducirse dos órdenes de conclusiones:

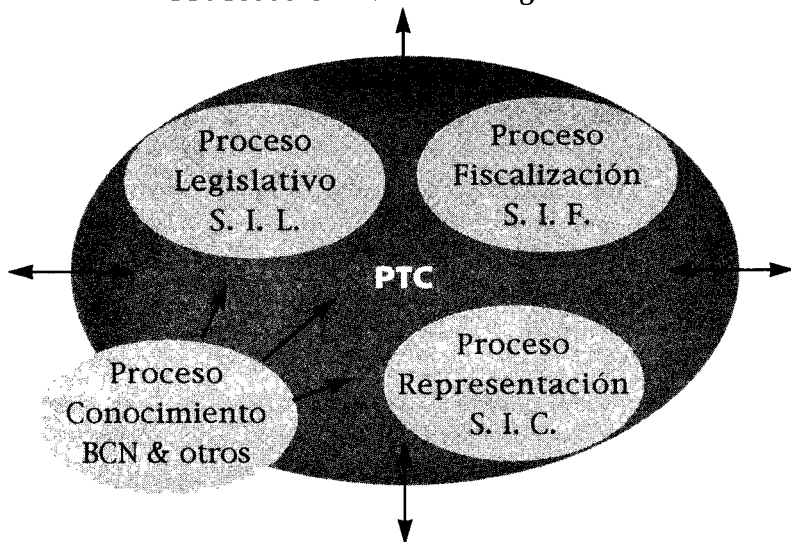
- 1.-Si usamos la nueva tecnología de precesamiento y transferencia de información impactaremos optimizando el sistema.
- 2.-La identificación de los procesos de trabajo que ocurren en la organización permite el rediseño de estos y su asociación con un subsistema de información. (Gráfico 1, página siguiente).

## **b) Los avances.**

No ha sido fácil actuar en el seno de las corporaciones, no tanto por la natural resistencia al cambio que toda organización presenta, como por la dificultad de vincular permanente a las autoridades con los objetivos y avances y lograr manifestaciones “públicas” de respaldo que permitieran bajar cualquier barrera que existiera. La información, que ha entregado el Proyecto sobre su quehacer, no siempre consiguió disminuir la brecha existente con las altas expectativas y urgencias de los usuarios finales.

En todo caso globalmente los avances han sido consistentes, y cada día más evidentes. Sinteticamente cabe mencionar:

**GRÁFICO 1**  
**Oficina de Modernización Congreso Nacional**  
 Sistema de Información y  
 Procesos en el Poder Legislativo



**i) Equipamiento básico.** El proyecto Comunidad Europea (1992-93) significó dotar a cada parlamentario de una configuración de PC 386, impresora laser, impresora de matriz de puntos, fotocopidora y fax-módem para su oficina distrital, además del correspondiente software, en una lógica *stand-alone*. Los inconvenientes estuvieron dados por la nula oferta de información digitalizada desde la sede del Congreso, y la debilidad en capacitación y soporte al usuario, por la gran dispersión geográfica de estos.

En 1996 las corporaciones han procedido a un *up-grade* de esos PC's a fin de prolongar su vida útil hasta fines de 1997, de acuerdo a los nuevos requerimientos. Además las diversas corporaciones con recursos propios han adquirido alrededor de 350 PC's, por lo cual el parque total de PC's en uso alcanza a 750 al interior del Congreso Nacional y oficinas parlamentarias.

Con recursos del TAL-2 se ejecutaron tres proyectos en este aspecto:

1) *Oficinas de Comisiones.* Se adquirió 58 PC's, un importante número de impresoras y otros periféricos y software con actualización contratada hasta la fecha. Se capacitó a 90 funcionarios en uso de esta tecnología (3.800 hrs/hombre). Impacto en el proceso de trabajo: medio-alto.

2) *Oficinas de Redacción de Sesiones.* Se adquirió 48 PC's, dos servidores y numerosos periféricos y software. Se capacitó a 60 funcionarios (2.300 horas/hombre). Impacto en proceso de trabajo: muy alto (no sólo en forma de trabajo sino en resultado: tiempo para producir el diario de sesiones).

3) *Laboratorios Tecnológicos.* Diseñados para cada corporación y dotados por el Proyecto de la más avanzada tecnología. Se ha transformado en un centro de capacitación y motivación por excelencia.

4) *Biblioteca.* Además de enriquecer y actualizar su patrimonio bibliográfico con libros, revistas y CD-Rom por USD 400.000, se la dotó de 75 nuevos PC's, y un alto número de periféricos y software. Asimismo se capacitó intensamente a su personal no sólo en informática sino también en política, economía nacional e internacional y una serie de otras materias imprescindibles para su desempeño, al más alto nivel académico.

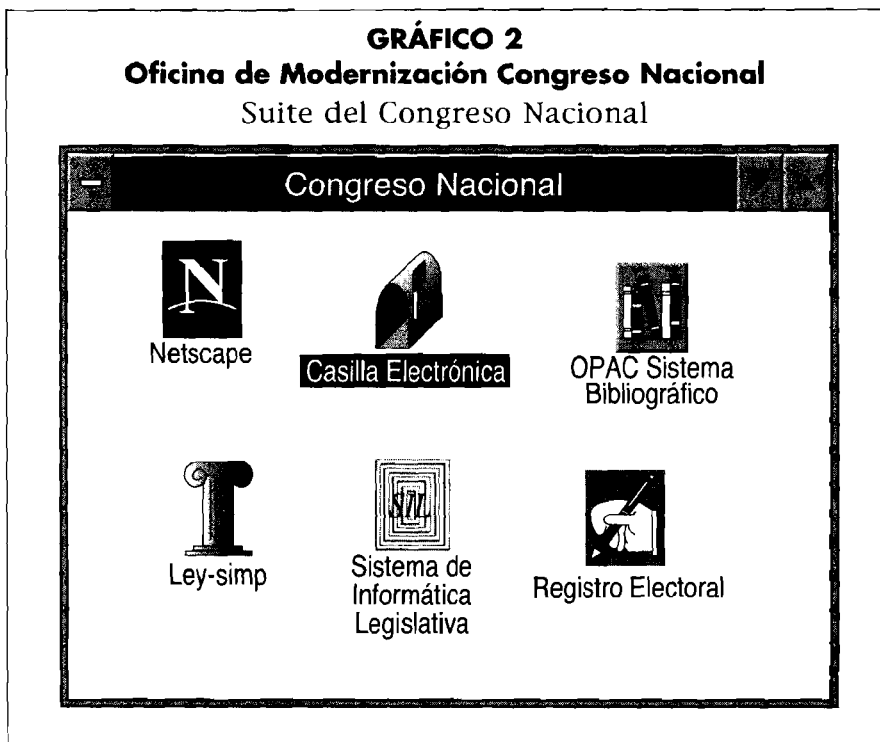
**ii) La Red de Comunicaciones.** Es la plataforma fundamental de la estrategia de modernización. Puede entenderse como la autopista privada del Congreso por donde fluyen los productos de información que la corporación genera. A su vez el Congreso es partícipe aventajado de una autopista pública como es Internet donde puede ofrecer sus productos de información y a la vez acceder a la infinita oferta que hay de ella en tal red.

La red de comunicaciones está plenamente operable, y constituye vanguardia entre los parlamentos del mundo. Es una WAN (Wide



Area Network) extendida por más de 4.000 kms. por la integración de una red ATM/Ethernet de 1.230 puntos en las sedes de Valparaíso y Santiago (de la BCN), enlaces dedicados entre estas ciudades y con el proveedor de Internet y una red *Frame-Relay* de 170 puntos de Arica a Punta Arenas, ya completamente recibida. Así se logra la “oficina virtual” al desaparecer la variable distancia en los intercambios de información en el Congreso Nacional.

iii) **Los Sistemas de Información.** Se la ha denominado “Suite Congreso” y comprende los productos de información que circulan por la red. (Gráfico 2)



I. Internet. Se encuentran habilitados varios centenares de PC's con capacidad sin límite de navegar por Internet usando el browser Netscape. A su vez el Congreso ofrece al mundo variada información sobre sus miembros y quehacer a través de su home-page ([www.con-](http://www.con-)

greso.cl) la que está continuamente aumentando y con la clara opción, ya técnicamente probada de entregar por este medio a la comunidad nacional e internacional acceso a los diversos sistemas de información desarrollados por el Proyecto y que constituyen la Suite Congreso Nacional. El tráfico en el sistema está creciendo en progresión exponencial:

• **TABLA N°1**

Tráfico generado desde el Congreso Nacional

|                                  |               |
|----------------------------------|---------------|
| 1995 (promedio mensual)          | 0,2 Gigabytes |
| Primer Semestre 1996 (prom.mes)  | 0,8 Gigabytes |
| Segundo Semestre 1996 (prom.mes) | 1,6 Gigabytes |

• **TABLA N°2**

Congreso Nacional. Estaciones de trabajo que usaron Internet.

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| Primer Semestre 1996 (prom.mes)  | 650   |
| Segundo Semestre 1996 (prom.mes) | 1.850 |

• **TABLA N°3**

Congreso Nacional. Estaciones Frame-relay que usaron Internet.

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Primer Semestre 1996 (prom.mes)  | 30  |
| Segundo Semestre 1996 (prom.mes) | 150 |

2.- Correo Electrónico. El servidor de Correo del Congreso tiene actualmente 450 casillas habilitadas, para parlamentarios, oficinas del congreso y funcionarios. El tráfico mensual viene creciendo sostenidamente a 100%/mes, lo que refleja alta aceptación y percepción de su inmensa utilidad.

3.- Sistema Bibliográfico de la BCN. Contiene 90.000 registros bibliográficos en un sistema Horizonte con múltiples módulos integrados en un diseño cliente-servidor distribuido, que permite una óptima administración de sus recursos a la BCN, así como la consulta en línea de los usuarios de la red.

4.- Sistema Jurídico-Legislativo de la BCN. Contiene 35.000 regis-

tros de normas en texto original y actualizado (producto único en el país), que incluyen leyes, decretos, reglamentos y elementos de historia de la ley. Reconoce usuarios expertos y no expertos al momento de la consulta, y está desarrollado sobre software Basis (Visual, Desktop, Plus y Web-Plus) en estructura abierta.

5.- Sistema Electoral. Desarrollado como un sistema de consulta y registro stand-alone, con un software que permite usarlo en ambiente Windows, entregando periódicamente las actualizaciones que emite el Servicio de Registro Electoral. Permite consultar por nombres, sexo, dirección, edad, RUN, profesión, mesa de inscripción, anotaciones adicionales, etc. que resultan de alta utilidad en la generación de mail-list y demás forma de relación parlamentario-elector. El paso siguiente es un desarrollo cliente-servidor que permita consultas en línea y que contenga datos complementarios como por ejemplo resultados electorales, con distinto grado de agregación, de anteriores elecciones.

6.- Sistema de Informática Legislativa (SIL). En nuestra opinión el más importante producto, diseñado para incidir en un proceso de trabajo central de la corporación como es el proceso legislativo. Sistema complejo y sofisticado permitirá el tracking de todos los proyectos en trámite en texto completo, incluyendo indicaciones, votaciones, informes, comparados, etc. Genera además la historia fidedigna de la ley, estadísticas parlamentarias y hoja de vida, entre varios otros productos. En su diseño han participado funcionarios de Comisiones y Secretaría de las cámaras, y está en proceso de recepción final. Deberá a continuación hacerse el ingreso de datos de los proyectos ya en trámite, la adecuación de algunos procedimientos y la marcha blanca, que comprometerán los primeros meses de 1997 y debe estar "en régimen" en el segundo semestre de 1997.

### **c) El futuro**

1) Del análisis del Gráfico N°1 queda claro que al término de la etapa actual el Congreso habrá resuelto desde el punto de vista técnico los procesos de acopio y transferencia de información y conocimien-

to para sus tareas (Red, Internet, Sistemas de la BCN, etc.) y el proceso legislativo (SIL). No habrá incursionado consistentemente en otros dos procesos centrales como es el de Fiscalización y el de Representación. Es decir la mesa ya tiene la cubierta y dos patas, le faltan otras dos. Para ello hace falta más voluntad política e inteligencia que grandes recursos financieros.

Así es posible imaginar que respecto a Fiscalización pueden desarrollarse subsistemas de información asociados a la documentación de los oficios de fiscalización (Intranet por ej.), de evaluación, seguimiento y análisis del Presupuesto de la Nación (Sistemas de Control de Gestión) y sistemas de información ligados a las Comisiones Investigadoras.

En cuanto al proceso de Representación, para recuperar en parte un alicaído diálogo con el ciudadano puede postularse un fortalecimiento de la presencia en Internet, uso “inteligente” del teléfono para difundir información, y recolectar opinión y encuestas, un aumento de la presencia televisiva en el diverso quehacer institucional, integración de la radiotelefonía a nivel de regiones, kioscos multimediales de información para visitas al Parlamento, medios audiovisuales e informatizados para distribuir en colegios y universidades, links de la Red de Comunicaciones del Congreso a ciertos usuarios y proveedores de información relevantes, etc., etc.

**ii)** Es posible ampliar el uso de la infraestructura ya existente. Así por ejemplo la Red de Comunicaciones está capacitada para soportar Videoconferencia con los Ministros, no obstante, el atraso tecnológico del Ejecutivo ha impedido hasta ahora instalar este medio que puede enriquecer el trabajo de las comisiones. Se mencionó antes las posibilidades de liberar a conocimiento ciudadano varios de nuestros sistemas de información a través de Internet, como también de ampliar el nivel de información electoral con otras bases de datos complementarias con la del Registro Electoral (resultados electorales, Censo, Casen, información geográfica, etc.)

**iii)** En todo caso no hay futuro sin un Plan de Desarrollo fruto de

una política estratégica acotada a estas materias. Operar lo que ya hay es sencillo, y las formas de hacerlo variadas, pensar estratégicamente el futuro y dar los pasos necesarios es más difícil y recién se está constituyendo en el Congreso un locus donde aquello se vaya a hacer en adelante. Ese es el gran problema. Porque en estas materias quedarse donde se está no sólo es insuficiente, es retroceder, y los tiempos y los problemas que enfrenta la corporación no dan para retrocesos. Y pretender avanzar sin capacidad de análisis de alto nivel es quedar indefenso ante los argumentos y profecías de los vendedores de tecnología, lo que cuesta mucho dinero y grandes frustraciones. Meterse en tecnologías de información no puede ser moda, debe ser la consecuencia de la identificación de necesidades bien específicas. Porque si la tecnología es la respuesta ¿cuál es la pregunta?

El presente trabajo se mueve en un nivel básicamente descriptivo para dar cuenta de la situación actual del Congreso Nacional del Ecuador. En un nivel más analítico, el trabajo aborda también el tema de la función del Congreso en el sistema político con el objetivo de comprender el papel que ha desempeñado dentro del ordenamiento democrático desde el retorno al régimen constitucional.

Las casi dos décadas han transcurrido desde que, en 1978, se inició ese retorno, constituyen el período de más larga vigencia de una Constitución. Desde la declaración de la independencia del país, en 1830, hasta 1979 en que se aprobó por medio de referendun la que rige actualmente, se habían sucedido 17 cartas constitucionales, con un promedio de 8.8 años para cada una y un período de 15 años (1948-1963) como el más largo de alternación de gobiernos democráticos.

Precisamente, uno de los rasgos sobresalientes del actual período es el de la continuidad, que encuentra su expresión más visible, aunque no necesariamente la más importante, en la transición normal de un gobierno a otro. Durante este período se han sucedido ya cinco gobiernos -cada uno de ellos de diferente orientación política-, a los que se añade un caso de sucesión constitucional por muerte del presidente en ejercicio<sup>1</sup>. Esta característica tiene mayor interés si se considera que los gobiernos no han contado con representación mayoritaria en el Congreso.

Se puede afirmar que en esta etapa de estabilidad se han generado las condiciones adecuadas para combinar las tareas propias de la transición con las de la consolidación del régimen democrático. Las

---

1. Este artículo fue escrito en octubre de 1996, meses antes de la caída de Abdalá Bucaram; por consiguiente habría que añadir este hecho, lo que otorga mayor especificidad a este período constitucional.

primeras hacen relación, fundamentalmente, al establecimiento del ordenamiento jurídico-político que sienta las bases del Estado de derecho, mientras que las últimas se refieren a aspectos como la eficiencia, la eficacia y los rendimientos de la democracia.

Es fácil deducir que al Congreso Nacional le ha correspondido jugar un papel de primera importancia dentro de este contexto, no solamente por la función que debe desempeñar en el diseño y reforma de las normas e instrumentos legales, sino también por su condición de espacio privilegiado del debate político, así como por su papel fiscalizador de los otros poderes del Estado.

A pesar de las manifestaciones permanentes de disenso y de lo que se ha calificado como una cultura política que tiende al enfrentamiento y no a la colaboración,<sup>2</sup> la realidad demuestra que se han producido cambios significativos en las prácticas políticas ecuatorianas. La manifestación más clara de esto es la valoración del orden constitucional como el espacio apropiado para la política, lo que ha significado prácticamente la marginación o la transformación de las fuerzas políticas que se pueden identificar como contrarias al sistema. Sin embargo, estos cambios no han tenido aún la fuerza necesaria para eliminar otras conductas que, como el populismo y el clientelismo, atentan permanentemente en contra de la estabilidad política y ponen en riesgo la vigencia del ordenamiento constitucional.

Como es obvio, los cambios no pueden ser atribuidos a un solo factor y son más bien el resultado de múltiples elementos que se han conjugado de manera más o menos armónica. Dentro de una visión global, se pueden establecer varios niveles de análisis que permiten identificar aquellos elementos: el predominio de conductas políticas enmarcadas en el ordenamiento democrático, que han marginado o minimizado a las posiciones desestabilizadoras y abiertamente anti-sistema; la vigencia de un marco jurídico-político adecuado a las circunstancias sociales, económicas y políticas, que durante un

---

2. Véase Hurtado, Osvaldo: "Cultura Política", en Varios Autores: Léxico Político Ecuatoriano, Ildis, Quito, 1994, pág. 108.

buen tiempo ha podido ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad; y, finalmente, la preservación de ciertas características propias del sistema político, que han hecho posible contar con niveles relativamente satisfactorios de representatividad<sup>3</sup>.

En este trabajo se abordan solamente los aspectos relativos al marco jurídico-político y a las características del sistema político, siempre en referencia al Congreso Nacional. Por tanto, se dejan de lado algunos aspectos básicos de ambos niveles que no tienen relación directa con el parlamento o que no interesan específicamente en el tratamiento de éste. Así, las cinco primeras secciones se mueven en el nivel del marco jurídico que norma las funciones y actividades del Congreso y aborda también algunos aspectos estructurales y funcionales de este organismo. Las dos secciones siguientes se refieren sintéticamente a algunas de las características del sistema político, específicamente a las que tienen relación con el papel que allí le cabe al Congreso, lo que lleva necesariamente a indagar sobre la capacidad de representación y sobre sus funciones dentro del ordenamiento democrático. En la última sección se presenta sintéticamente los lineamientos del Proyecto de Modernización del Congreso Nacional.

## **1. El marco normativo del Congreso**

El Congreso Nacional está regido directamente por la *Constitución Política de la República* (CP), por la *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (LO) y por el *Reglamento Interno de la Función Legislativa* (RI). Como es obvio, inciden sobre él también otras leyes generales del país, como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, el Código de Trabajo y la Ley de Carrera Administrativa, la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos. En el presente trabajo

---

3. Los acontecimientos relacionados con el derrocamiento de Abdalá Bucaram han puesto en evidencia la crisis de los dos últimos aspectos, lo que se ha manifestado como problemas de gobernabilidad (entendidos como la reducción de la capacidad institucional de respuesta a las demandas sociales) y como problemas de legitimidad del sistema político (en cuanto se ha puesto en cuestión su capacidad de representación y sus oportunidades de participación). Sin embargo, esto no niega lo señalado, que se refiere al proceso vivido durante todo el período y no al momento actual.



se aborda fundamentalmente las tres primeras, que son las que tienen directa incidencia en la conformación y funcionamiento de este organismo.

Las atribuciones y funciones del Congreso Nacional surgen de lo establecido en la Constitución Política de la República que define al gobierno como “republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo” (CP, Artículo N° 1). A pesar de que se trata de una referencia al poder Ejecutivo, ella contiene la esencia del Congreso, ya que para materializar el postulado de la responsabilidad del gobierno frente a sus representados se establece el equilibrio de funciones o de poderes del Estado. Este se expresa en la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que entrega atribuciones y funciones específicas a cada uno de ellos.

La Constitución Política de la República prescribe la vigencia de los tres poderes del Estado, les asigna funciones y atribuciones, mientras que las leyes específicas regulan la conformación y el funcionamiento de cada una de ellas. En el caso del Congreso Nacional el cuerpo central regulador es la Ley Orgánica de la Función Legislativa; a su vez, para normar los aspectos operativos y establecer los procedimientos, ésta cuenta con el Reglamento Interno. Finalmente, se han expedido reglamentos específicos para las diversas direcciones que conforman la estructura orgánica o para determinadas funciones (Reglamento de Adquisiciones, Reglamento Administrativo, etc.).

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (expedida en enero de 1992, catorce años después del inicio del actual período constitucional) regula los aspectos internos de funcionamiento, establece la relación orgánica de sus instancias y organiza los aspectos necesarios para dar viabilidad a sus atribuciones (como la de fiscalización y control de los actos de los otros poderes o la de reforma a la Constitución). Durante el período previo a su expedición se utilizó en su lugar el actual Reglamento Interno, lo que explica la existencia de redundancias entre ambos cuerpos legales, la desagregación casi reglamentaria de la primera y la innecesaria repetición de temas, con-

ceptos y disposiciones en el segundo.

Según la Constitución, las atribuciones centrales del Congreso son *legislar y controlar* a las otras funciones o poderes del Estado. La primera se expresa como la capacidad para “Expedir, reformar y derogar las leyes” (CP, Artículo N° 82 Literal d) y para “Establecer, modificar o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos” (CP, Artículo N° 82, Literal e).

La segunda se materializa en varios campos: en la fiscalización de los actos de la Función Ejecutiva y de los demás órganos del Poder Público (Ibid, Literal f); en el enjuiciamiento político del presidente y vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Tribunal Supremo Electoral, del contralor general y del procurador general del Estado, del ministro fiscal general y de los superintendentes de bancos y de compañías (Ibid, Literal g), miembros del Tribunal Supremo Electoral (CP, Artículo N° 137); en la aprobación o desaprobación de los tratados públicos y demás convenciones internacionales (Ibid, Literal i) y en la aprobación del presupuesto general del Estado (CP, Artículo N° 95)<sup>4</sup>.

Además, aunque la Constitución no lo señala expresamente, el Congreso tiene también una función de *representación* política de la población. Esta función -que, como se analizará en la segunda parte del presente trabajo, ha cobrado mucha importancia en la práctica política- se manifiesta fundamentalmente en la existencia de diputados provinciales (CP, Artículo N° 79). A pesar de que la Constitución determinaba que “Los miembros del Congreso Nacional actuarán con sentido nacional” (CP, Artículo N° 84) y aunque en términos estrictos en la elección de diputados la provincia juega solamente un papel de distrito electoral, en la práctica ellos son vistos como porta-

---

4. Además, hasta las reformas aprobadas en la Consulta Popular de mayo de 1997, el Congreso tenía la facultad de elegir a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y a los del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como al Contralor General de la República, al Procurador General y a los superintendentes de bancos y de compañías.

dores de una representación territorial y, en esa medida, como portadores de un mandato casi vinculante con la población de su respectiva provincia.

## **2. Integración política del Parlamento**

La Constitución establece la conformación del Congreso Nacional: es unicameral, conformado por doce diputados elegidos por votación nacional y un número variable de diputados elegidos por votación provincial. Estos últimos se eligen en función del volumen de población de cada una de las 21 provincias en que se divide administrativamente el país, de acuerdo a un sistema proporcional que asegura la representación de las minorías (Artículo N° 79)<sup>5</sup>.

Las diferencias entre los diputados nacionales y provinciales no radican solamente en el ámbito de su elección sino que aluden también a determinados requisitos y al período de su ejercicio. Los diputados nacionales son elegidos para un período de cuatro años y su elección se realiza paralelamente a la primera vuelta de la elección presidencial. Los diputados provinciales son elegidos para un período de dos años; en una ocasión su elección coincide con la de diputados nacionales (y, por tanto, con la de presidente y vicepresidente de la República) y en otra ocasión se eligen a mitad del período de gobierno. Por consiguiente, cada cuatro años se renueva el Congreso en su totalidad y a mitad del período se renueva más de la mayoría absoluta (los diputados provinciales representan en la actualidad el 85% del total).

Dos requisitos adicionales establecen diferencias entre ambos tipos de diputados: en primer lugar, para ser candidato nacional se requiere una edad mínima de treinta años, mientras que para diputa-

---

5. Hasta las reformas de enero de 1996, para ser elegido diputado se necesitaba, entre otros requisitos, ser afiliado a un partido político legalmente reconocido e integrar una lista que, a su vez, debe ser calificada por los órganos de la denominada Función Electoral (Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Electorales Provinciales). Este requisito, válido para todas las dignidades de elección popular, reconocía a los partidos políticos como únicos mecanismos para acceder a esas dignidades. Por tanto, todo el período analizado estuvo marcado por esta disposición.

do provincial el límite mínimo es de veinticinco años; en segundo lugar, para competir por la diputación provincial la Constitución exige ser oriundo de la provincia o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella durante los tres años anteriores a la elección, mientras que para la diputación nacional no se exige un requisito de residencia (CP, Artículo N° 79 y 80).

A pesar de estas diferencias, todos los diputados tienen similares funciones y atribuciones, con la excepción de las ya abolidas “asignaciones de interés provincial” que correspondían exclusivamente a los provinciales. Éstas eran partidas del presupuesto general del Estado que se canalizaban a través de los diputados para obras en sus respectivas provincias; éstas constituyeron, por un lado, una base para lo que se señaló antes, en cuanto al fortalecimiento de la función de representación de los diputados y, por otro lado, un elemento de distorsión de su papel legislativo y fiscalizador, así como una fuente de corrupción<sup>6</sup>.

Hasta 1994, los diputados no podían ser reelectos de inmediato y sólo podían hacerlo luego de un periodo, aunque un diputado nacional podía candidatizarse de inmediato para la diputación provincial y un diputado provincial podía hacerlo para la diputación nacional. Sin embargo, los diputados -tanto nacionales como provinciales- fueron y son los únicos funcionarios de elección popular que pueden ser candidatos a cualquier otra función (consejeros, concejales, presidente y vicepresidente de la República) sin dejar el ejercicio de su actividad parlamentaria.

El sistema electoral vigente en el Ecuador, para todas las elecciones pluripersonales, es de lista cerrada y opera por cocientes para permitir la representación de las minorías. Por consiguiente, son los partidos o los movimientos de independientes los que escogen a los

---

6. La gran red de corrupción que se había estructurado durante el gobierno de Bucaram se asentó precisamente en el manejo de estas partidas, a pesar de que habían sido legalmente eliminadas anteriormente (como resultado del plebiscito de agosto de 1994). Si bien este fue el caso más evidente durante todo el período democrático éstas fueron utilizadas de manera clientelar y como mecanismo de conformación de mayorías parlamentarias.

candidatos y determinan el lugar que ellos deben ocupar en la lista. El elector debe votar por la totalidad de la lista, sin posibilidad de voto preferencial<sup>7</sup>.

Al aplicar el mecanismo de cocientes se abre la posibilidad de presencia de las minorías, pero a la vez se producen algunos problemas que serán tratados en la segunda parte del presente trabajo. Fundamentalmente, esto ha llevado en la experiencia ecuatoriana a una gran dispersión del sistema de partidos, lo que se ha asentado también en la prohibición de establecer alianzas para este tipo de elección.

### **3. Estructura del Congreso Nacional**

Como se ha señalado antes, el Congreso ecuatoriano es unicameral y está conformado por doce diputados de elección nacional y por una cifra variable de diputados de elección provincial. El número de estos últimos se determina en relación con la población provincial (con una base de elección de un diputado por cada trescientos mil habitantes o fracción que supere los doscientos mil), lo que significa que se incrementa de acuerdo al crecimiento poblacional (CP, Artículo N° 79). En el último periodo fueron elegidos setenta diputados provinciales, que sumados a los nacionales arrojaron un total de ochenta y dos.

Dentro de la terminología ecuatoriana, la reunión del conjunto de diputados se denomina *Congreso Pleno*. Éste se reúne en período ordinario desde el 1 de Agosto hasta el 9 de Octubre de cada año (CP, Artículo N° 82) y extraordinariamente en cualquier momento, por convocatoria de su presidente, del presidente de la República o por las dos terceras partes de sus miembros (CP, Artículo N° 85). En su receso, el Congreso pleno es sustituido en todas sus funciones y atribuciones por un cuerpo colectivo denominado *Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes*, (CP, Artículo N° 87), conformado por los siete integrantes de cada una de la comisiones (es decir, por treinta

---

7. En el plebiscito de mayo de 1997 se aprobó la votación por listas abiertas, que deberá aplicarse desde 1998 y traerá, sin duda, cambios sustanciales en la capacidad de representación del sistema político y en la conducta de los electores.

y cinco diputados, equivalentes al 42.7% del total). El Plenario debe integrarse de manera proporcional a la conformación del Congreso Pleno (LO, Artículo N° 32) y debe trabajar durante todo el año.<sup>8</sup>

En su sesión inaugural del período ordinario de sesiones de cada año, el Congreso elige a su cuerpo directivo: presidente, vicepresidente y miembros de la Comisión de Mesa (CP, Artículo N° 82). El presidente representa al Congreso y tiene un amplio conjunto de atribuciones, entre las que se incluyen la convocatoria a períodos extraordinarios, la designación de las comisiones especiales, el manejo de los asuntos administrativos y, como es obvio, la convocatoria, instalación, dirección y suspensión de las sesiones (LO, Artículo N° 17). El vicepresidente sustituye al presidente, con todas las atribuciones y deberes, en casos de ausencia temporal y, en caso de ausencia definitiva, hasta cuando el Congreso nombre un nuevo presidente (LO, Artículos N° 18 y 19).

La Comisión de Mesa está conformada por el presidente, el vicepresidente y cinco diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos con representación en el Congreso. Esta Comisión tiene a su cargo aspectos propiamente legislativos así como otros de carácter administrativo. Entre los primeros cabe señalar la elaboración del orden del día para las sesiones del Congreso y del Plenario de las Comisiones Legislativas y la aprobación de las actas que contengan resoluciones, cuando el Pleno o el Plenario no lo hayan hecho. Entre los de carácter administrativo se cuenta la organización de los servicios legislativos, administrativos y financieros, el nombramiento y remoción de los empleados y la promulgación de los reglamentos internos (LO, Artículo N° 28).

Además de las Comisiones Legislativas Permanentes, el Congreso puede conformar comisiones especiales de dos clases: permanentes y ocasionales (LO, Artículo N° 30). Las permanentes se integran por lo

---

8. Las Comisiones Legislativas Permanentes son: a) de lo civil y penal; b) de lo laboral y social; c) de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; d) de lo económico, agrario, industrial y comercial; e) de gestión pública y régimen seccional (CP, Artículo N° 86). Hasta la reformas constitucionales de 1996 eran solamente cuatro y no estaba estipulado que su conformación reflejara la composición del Pleno.

menos con cinco miembros principales y sus respectivos suplentes, duran un año en sus funciones y su designación es potestad del presidente del Congreso (LO, Artículo N° 32). Las ocasionales se forman para atender algún asunto específico y tienen una duración limitada a la solución de ese problema.

La Ley Orgánica del la Función Legislativa determina la conformación de 13 comisiones especiales permanentes:

- De Asuntos Constitucionales;
- De Asuntos Internacionales;
- De Fiscalización y Control Político;
- De Codificación;
- De Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y Galápagos;
- De Defensa del Consumidor;
- De la Mujer, el Niño y la Familia;
- De Salud y Saneamiento Ambiental;
- De Educación, Cultura y Deportes;
- De Defensa del Medio Ambiente
- De Derechos Humanos
- De Defensa Nacional
- De Asuntos Indígenas (LO, Artículo N° 50).

A pesar de que los integrantes de las Comisiones Permanentes y Ocasionales no participan en el Plenario, buena parte de ellas mantiene permanente actividad, lo que lleva a que un número considerable de diputados se encuentre en funciones a lo largo de gran parte del año. Por lo general, éstas Comisiones desarrollan actividades en torno a la función de control o fiscalización y a la de representación.

Para su funcionamiento, el Congreso ha conformado una estructura interna diferenciada entre el nivel técnico, el nivel legislativo y el nivel administrativo. El primero, vinculado directamente al presidente, está conformado por la Dirección Jurídica y la Dirección de Auditoría Interna; a su vez, ésta última responde a la Contraloría General de la Nación. No existe, en este nivel, una dirección o un equipo de asesoría técnica especializada para el conjunto del Con-

greso; en su reemplazo, cada legislador y cada Comisión deben conformar su propio equipo asesor (bajo la forma de contratos temporales).

Para los otros dos niveles se han conformado dos Direcciones Generales: de Servicios Legislativos y de Servicios Administrativos, cuyos respectivos directores son nombrados por la Comisión de Mesa (LO, Artículo N° 24). Además, concebido como una institución descentralizada del Congreso Nacional, se ha conformado el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa. Cada una de las direcciones generales se divide, a su vez, en las direcciones y departamentos que se enumeran a continuación:

#### Dirección General de Servicios Legislativos

##### Dirección de Apoyo Legislativo

Departamento de Legislación

Departamento de Registros

Departamento de Ediciones y Publicaciones

##### Dirección de Actas

Departamento de Actas

Departamento de Revisiones

Departamento de Grabaciones

##### Dirección de Prensa

Departamento de Relaciones Públicas

Departamento de Telecomunicaciones

#### Dirección General de Servicios Administrativos

##### Dirección de Organización y Métodos

Dirección de Recursos Humanos

Departamento de Registro y Control

Departamento de Administración del Sistema

Departamento de Bienestar Social

Departamento de Asistencia Médica



Dirección de Servicios

Departamento de Planificación, Diseño y Mantenimiento Técnico

Departamento de adquisiciones

Departamento de Almacén

Departamento de Servicios Generales

Dirección Financiera

Departamento de Tesorería

Departamento de Contabilidad

Departamento de Control Presupuestario

Departamento de Inventarios

Dirección de Informática.

En la misma sesión inaugural en que se elige a las autoridades, el Congreso elige a un secretario que proviene de fuera de sus integrantes (LO, Artículo N° 22). El es el Jefe Administrativo de todos los empleados y funcionarios del Congreso y, en esa medida, se constituye en el vínculo entre los tres niveles señalados. También se elige a un prosecretario quien es el subrogante del anterior y actúa como su asistente en las sesiones del Congreso (LO, Artículo N° 24).

#### **4. El proceso de formación de la ley**

La iniciativa para la expedición de leyes corresponde a los diputados, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia. También se reconoce la iniciativa popular para reformar la Constitución y para reformar y expedir leyes (CP, Artículo N° 82), aunque este derecho no ha sido regulado por la ley.

Durante el período analizado (1979-1996), el tratamiento de una ley comenzaba por su lectura en el Congreso o en el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, en la que los diputados podían hacer observaciones. Luego se procedía al primer debate; en caso de que en éste existieran observaciones, el proyecto debía ser enviado a la Comisión de origen para que informe exclusivamente sobre aquellas. De ésta retornaba al Congreso o al Plenario para el segun-

do debate, en el que no se podían presentar observaciones que impliquen modificación, alteración o cambio del proyecto, a no ser que contara con el apoyo de las dos terceras partes de los diputados asistentes a la sesión.

Desde las reformas de 1996, se ha eliminado la lectura inicial y se ha establecido el paso directo a la comisión respectiva, encargada de presentar el informe correspondiente para el primer debate (CP, Artículo N° 91). En caso de que sea el Plenario el encargado de su tratamiento, la mayoría no podrá ser nunca inferior a quince votos conformes (CP, Artículo N° 90). Luego de éste vuelve a la misma comisión para que elabore un informe para el segundo debate. En este se podrá aprobar, negar o modificar con la mayoría de los votos concurrentes.

La ley aprobada por el Congreso es remitida al presidente de la República quien puede sancionarla, objetarla totalmente o parcialmente. Si la ley ha sido sancionada o el presidente de la República no ha presentado objeciones dentro de los diez días de recibida, se promulga a través de su publicación en el Registro Oficial (CP, Artículo N° 92).

Cuando la ley ha sido objetada totalmente por el presidente de la República, solamente puede ser considerada después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, el Congreso puede pedir al presidente de la República que la someta a consulta popular. Cuando se trata de objeción parcial, el Congreso puede allanarse a ésta y rectificarla o puede ratificarla en dos debates con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y proceder a su promulgación (CP, Artículo N° 93).

El presidente de la República tiene la atribución de presentar proyectos de ley de materia económica a los que puede calificarlos como urgentes. En este caso, el Congreso o, en su receso, el Plenario de las Comisiones, deben aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un plazo de quince días contados a partir de su presentación. Si el Congreso no lo hace, el presidente de la República puede promulgarlo

como decreto-ley, con lo que entra en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. Esta reforma o derogación tiene el mismo trámite de la formación de la ley y el presidente de la República puede objetarla (CP, Artículo N° 88).

## **5. Relación con otros poderes del Estado**

Si bien la Constitución define al régimen como presidencialista, al mismo tiempo -y con el fin de hacer efectivo el equilibrio de poderes- le otorga al Congreso algunas facultades que exigen acuerdos con las otras funciones, especialmente con el ejecutivo. Evidentemente, la facultad de mayor visibilidad e importancia es la de fiscalización, por medio de la cual el Congreso tiene la atribución de enjuiciar y destituir al presidente y al vicepresidente de la República, a los ministros de Estado, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, del Tribunal de Garantías Constitucionales, al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General y a los superintendentes de Bancos y de Compañías (CP, Artículo N° 81).

Pero también tienen mucha significación otras atribuciones, como la de nombrar a varios funcionarios e integrantes de algunos organismos y la de conocer y aprobar el presupuesto del Estado. Por consiguiente, la relación del Congreso Nacional con otros poderes del Estado se produce en varios niveles: el legislativo, el de fiscalización y control, el de nominación de los integrantes de varios organismos y el de participación en otros organismos.

En el nivel legislativo, la principal relación del Congreso es la que puede calificarse como de colegislación con el poder Ejecutivo. Por una parte, todas las leyes aprobadas por el Congreso deben ser sometidas a conocimiento del presidente de la República, quien tiene la potestad de aprobarlas o de objetarlas total o parcialmente (CP, Artículos N° 92 y 103). Las leyes objetadas por el presidente de la República sólo podrán ser consideradas nuevamente por el Congreso después de un año de la fecha de objeción (CP, Artículo N° 93). Pero, la Constitución deja la última instancia al Congreso en el caso de objeción parcial, ya que el Congreso puede acogerse a las objeciones

o ratificar el texto original (para lo cual deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros).

Por otra parte, el Ejecutivo puede tomar la iniciativa en el proceso de formación y reforma de leyes, basándose en la facultad constitucional que tiene el presidente de la República para presentar proyectos por la vía ordinaria o con carácter de urgente (CP, Artículo N° 88). Para entrar dentro de esta última categoría, los proyectos (de nueva ley o de reforma a leyes existentes) deben tratar materias económicas y ser calificados como urgentes por el Presidente de la República. En este caso, el Congreso dispone de un plazo de quince días para aprobarlo, reformarlo o negarlo y, en caso de que no lo hiciera, el presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-ley.

En el mismo nivel legislativo, el Congreso mantiene relación con la Corte Suprema de Justicia, que tiene también la facultad de presentar proyectos de ley. Sin embargo, en este caso no existe colegislación, ya que el papel de la Corte se reduce a la iniciativa en la presentación, pero de ahí en adelante todo el proceso queda en manos del Parlamento.

En el nivel de fiscalización y control, el Congreso se relaciona con el Ejecutivo a través de la facultad que le confiere la Constitución para enjuiciar políticamente a los integrantes del Gobierno; de igual manera, lo hace con los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Pero, sin llegar necesariamente al enjuiciamiento, el Parlamento puede ejercer el control sobre esos funcionarios a través de otros actos de fiscalización y seguimiento.

Dentro de este nivel de control se puede incluir la facultad del Congreso para conocer y discutir la proforma del presupuesto general del Estado. Sin embargo, su función termina allí, ya que una vez aprobado el presupuesto el Congreso no tiene ninguna ingerencia y, en el mejor de los casos, solamente puede pedir informes al Ministerio de Finanzas o al Consejo Nacional de Desarrollo. Por tanto, no tiene la facultad de realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto.

En el nivel de nominación, como se señaló antes, el Congreso Nacional se relaciona con muchos organismos: Corte Suprema de Justicia, Tribunal de Garantías Constitucionales, Tribunal Supremo Electoral, Contralor General de la República, Ministro Fiscal y superintendentes de Bancos y de Compañías. En algunos de estos casos, como son los del Contralor y del Ministro Fiscal, la nominación exige una relación de acuerdo o negociación con el Ejecutivo, ya que el Congreso debe elegir a los funcionarios a partir de una terna enviada por aquel.

Finalmente, en el nivel de participación en otros organismos, el Congreso tiene representación en el Consejo Nacional de Desarrollo, en los organismos de planificación regional (CREA, PREDESUR, CEDEGE, CRM), en la Junta de Defensa Nacional y, a través de ésta en la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

## **6. Las bases estructurales del sistema político**

Luego de casi una década de acelerado crecimiento económico y de profundas transformaciones en la estructura productiva, el Ecuador comenzó a sentir -a inicio de los años ochenta- los efectos de la crisis<sup>9</sup>. Paralelamente, y como respuesta a esa situación, gobiernos sucesivos introdujeron correctivos de diverso tipo, enmarcados en concepciones de política global disímiles e incluso contradictorias<sup>10</sup>.

La magnitud de estos efectos no se explica solamente por factores de

---

9. Diversos análisis coinciden en situar a 1982 como el año inicial de la crisis. Desde 1972 hasta ese momento, la economía del país había mantenido un crecimiento promedio de 9% anual, llegando en su punto más alto hasta el 14.5% (en 1976). Cf. Banco Mundial: Ecuador: country economic memorandum, Washington, 1988; Acosta, A.: "Rasgos dominantes del desarrollo ecuatoriano de las últimas décadas", en Acosta A. et al.: Ecuador: el mito del desarrollo, Ildis, Quito, 1982; Thoumi, F. y M. Grindle: La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana, Flacso, Quito, 1992.

10. El deterioro de las condiciones de vida y el incremento de la población situada debajo de la línea de pobreza han sido analizados por Larrea, C.: Pobreza, necesidades básicas y desempleo, Inem-Ildis, Quito, 1990; Barreiros, L.: "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares", en Barreiros, L. et al.: Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, 1987. Véase también Pachano, Simón: "Ecuador: los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Prealc, Santiago de Chile, 1992, Documento de Trabajo N° 372.

carácter económico, como la caída de las tasas de inversión, los desequilibrios de la balanza comercial o la baja productividad de la industria, como generalmente se argumenta. Es verdad que esos factores se encuentran en la base de los problemas, pero estos tienen también estrecha relación con otros de carácter político, especialmente con lo que ha sido la práctica predominante durante los últimos años. Por ello, es necesario pasar revista a algunos de estos aspectos.

El retorno al régimen constitucional se revistió de características muy particulares, en la medida en que desde su inicio se privilegiaron los mecanismos consensuales y las orientaciones hacia la concertación de las fuerzas sociales y políticas. Al contrario de lo que había ocurrido en ocasiones anteriores -en que los militares entregaban apresuradamente el poder a *juntas de notables* o a asambleas constituyentes-, esta vez fue el mismo gobierno el que delineó los pasos que conducirían el retorno de los civiles.

Lejos de imponer un esquema vertical, definido de antemano, el gobierno militar impulsó una amplia convocatoria a los partidos políticos y a las organizaciones sociales para definir un camino apropiado de restitución del régimen constitucional. Así se concretó lo que se denominó *Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*. Éste se inició formalmente en junio de 1976 con la convocatoria a la mencionada consulta pública y abierta;<sup>11</sup> continuó con la conformación de tres comisiones encargadas de diseñar los nuevos instrumentos jurídicos de ordenamiento estatal (nueva Constitución, reformas a la Constitución de 1946 y leyes de Partidos Políticos y de Elecciones); concluyó en enero de 1978 con un referéndum convocado para decidir entre las dos constituciones propuestas.

Con estos actos -y con la posesión, en agosto de 1979, del gobierno

---

11. En el diálogo estuvieron representadas 68 agrupaciones políticas, empresariales, laborales y campesinas, 48 (70.6%) de las cuales se pronunciaron en contra de la asamblea constituyente como mecanismo para la restitución del régimen constitucional. Véase Mills, Nick: *Crisis, conflicto y consenso*. Ecuador: 1979-1984. Corporación Editora Nacional, Quito, 1984. Véase también Martínez, Vicente: "Análisis de la coyuntura político-electoral, 1976-1979", en FLACSO (ed.): *Elecciones en el Ecuador, 1978-1980*, Oveja Negra, Bogotá, 1983.

elegido democráticamente- se cerró el ciclo más largo de presencia militar en la conducción del Estado y uno de los períodos de más profundos cambios del presente siglo. Las favorables condiciones económicas en que se habían desempeñado, permitieron a los militares dirigir y controlar con relativa facilidad este proceso de retorno. Pero, más allá de ese hecho, es importante destacar que con él se inauguró un nuevo estilo de hacer política.

La forma en que se había llevado el Plan y la respuesta positiva de la población, permitía abrigar las esperanzas de que en el futuro se mantendría la orientación hacia la búsqueda de consensos y por tanto, que se lograría la estabilidad del régimen democrático. Al mismo tiempo, una década de auge económico daba lugar a una visión optimista acerca de las posibilidades de mantener los niveles de crecimiento, e inclusive de profundizar la capacidad redistributiva que había desarrollado el Estado.

Sin embargo, desde el inicio del régimen constitucional los acontecimientos se orientaron por otros caminos. Aún antes de que se manifestaran los primeros síntomas de la crisis, como en una demostración de que a las causas no había que buscarlas necesariamente en los avatares de la economía, ya se dieron las primeras expresiones de lo que más tarde habrían de ser características propias del accionar político ecuatoriano.

La inauguración de esta etapa estuvo marcada por lo que se denominó la *pugna de poderes* -originada en el enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo-, que habría de acompañar a todo el proceso. El problema se presentaba -y se presenta- como una disputa entre el gobierno y la oposición que, desde el Congreso, busca desarrollarse con miras a las futuras elecciones. De alguna manera, se trata de una forma de hacer oposición que, apelando a planteamientos generales y atendiendo a objetivos de corto plazo, intenta modificar la orientación del gobierno. No se acude para ello al diálogo, menos aún a la colaboración; por el contrario, se fortalecen los bloqueos mutuos.

De manera evidente, esto impidió que se logaran acuerdos no sola-

mente en los aspectos puntuales de la relación ejecutivo-legislativo, sino en torno a las prioridades del país. Por ello, terminaron por imponerse los objetivos de corto plazo, se marginó de la escena política a los problemas centrales que aluden al fortalecimiento del régimen democrático y se cerraron los mecanismos de participación de la población.

Por tanto, pronto desaparecieron aquellos elementos positivos que se manifestaron durante la etapa de vigencia del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. En lugar de convertirse en una acción mancomunada de los diversos actores sociales, el proceso de consolidación del régimen democrático se situó en el nivel puramente jurídico-institucional: su permanencia, sus riesgos, sus interrupciones, fueron vistos como problemas que podían solucionarse a través de la vigencia de las leyes o, en el mejor de los casos, por reformas que se introdujeran en éstas. Con ello se diluyó la posibilidad de alcanzar las metas que hacen relación al proceso de transición: el impulso, la orientación y el control de los procesos de cambio económico y social que lleven a la solución de problemas estructurales (como la pobreza, la inequidad distributiva), por un lado, y el fortalecimiento de los medios institucionales y simbólicos que hagan posible la integración social, por otro lado.

De ahí que, en una evaluación general, se pueden advertir un fuerte déficit de gobernabilidad, en el sentido de que no se crearon las condiciones que posibilitaran la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que dotaran de eficiencia, eficacia y coherencia al desempeño gubernamental, que permitieran consolidar mecanismos de participación y que eliminaran los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición<sup>12</sup>.

---

12. Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en Revista Mexicana de Sociología N° 89-3, México, 1989. La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz, Juan: La quiebra de las democracias, Alianza, Madrid, 1987. Sobre la noción de déficit de gobernabilidad véase Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia. Once tesis sobre la 'transición' mexicana", en Nexos N° 170, México, 1992.



Cabe indagar, entonces, sobre las causas de esta situación. En una visión general, se puede asegurar que sus orígenes se encuentran en dos niveles: las disrupciones en el proceso de modernización que vivió el Ecuador desde los primeros años de la década de los setenta y la obsolescencia del diseño institucional del sistema político.

Dentro del primer aspecto es necesario destacar que el carácter vertiginoso y a la vez efímero de la modernización llevó a la desestructuración de las identidades colectivas existentes sin lograr la constitución de otras que las reemplazaran. En esa situación el país se vio sorprendido por la crisis, que contribuyó a agudizar la tendencia a la desintegración social. Además, el proceso había sido impulsado desde una perspectiva *Estado-céntrica*, en la que la sociedad mantenía una actitud relativamente pasiva que, por tanto, hacía innecesarios los mecanismos de participación. El sistema político que se conformó a partir de esa situación estuvo marcado por esa condición, que finalmente llevaba al formalismo y al juridicismo.

En cuanto al segundo aspecto, es factible constatar que, pese a los cambios en el contexto global, se mantuvieron los mismos criterios institucionales que se habían desarrollado en la época de auge y que respondían a las características del Estado asistencial. Por lo demás, las instituciones diseñadas para desarrollar el régimen democrático no guardaban mayor relación con la sociedad sobre la cual se implantaban. En este sentido, más que un proceso de institucionalización de las relaciones sociales se realizó el camino inverso: la creación de normas y entidades que buscarían adecuar esas relaciones.

Todo esto llevó a la imposición de pautas políticas excluyentes y al predominio de acuerdos cupulares dentro de un juego restringido a pequeños grupos elitarios. Se reducía así la capacidad de representación de intereses y se impedía el procesamiento de las demandas sociales en el sistema político. Por tanto, más que por una sobrecarga de demandas sociales -como lo plantean las versiones conservadoras-, los problemas de gobernabilidad en el Ecuador se han presentado por obturaciones del sistema político.

## 7. El funcionamiento del sistema político

El contexto general, reseñado en las páginas anteriores, en conjunto con la legislación vigente, han conducido a la conformación de un sistema político caracterizado por la fragmentación de los partidos, el predominio de prácticas no colaborativas y la permanencia de los mecanismos clientelares en la relación con la sociedad.

Sin embargo, aunque resulte paradójico, estas condiciones no han desembocado en una situación de inestabilidad del régimen constitucional y del sistema político. Más bien, parece que ellos se han adecuado a una situación como la descrita, pero a costa del sacrificio de un conjunto de elementos que deberían estar presentes dentro de un proceso de democratización.

Fundamentalmente, se advierte gran dificultad para la institucionalización de normas, prácticas y mecanismos democráticos, así como para lograr una presencia más activa de la sociedad en lo político. De alguna manera, parecería que se ha conformado lo que -con un término poco adecuado- se ha denominado *democracia delegativa*: ésta se caracteriza por su escasa consolidación o institucionalización -lo que no significa que no sea duradera- y por la inexistencia de avances reales en dirección a una representatividad institucionalizada<sup>15</sup>.

Es evidente que en la base de esta situación se encuentran las especificidades de los actores sociales y políticos, las pautas para relacionarse entre ellos y, consecuentemente, las prácticas políticas que se van imponiendo en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, como se señaló antes, también incide en su conformación el ordenamiento jurídico que se ha diseñado como marco general para la actividad política. Sin pretender otorgarle a éste último un peso mayor que el que realmente tiene, a continuación se abordan algunos de sus aspectos que han incidido significativamente en la estructuración del sistema político, en especial en lo que hace referencia a la confor-

13. Véase O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH N° 61, Montevideo, 1992. Del mismo autor, "Estado, democratización y ciudadanía" en Nueva Sociedad N° 128, Caracas, noviembre-diciembre de 1993.

mación del Congreso Nacional.

En primer lugar, la Constitución garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, esto es, en las que se elige más de una persona bajo la modalidad de listas (CPR, artículo 53). Paralelamente, la Ley de Partidos Políticos impulsa la consolidación de partidos de alcance nacional cuando establece que “El partido que solicita su reconocimiento debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país” (LPP, Artículo N° 12); así mismo, determina que en las elecciones pluripersonales (diputados, consejeros provinciales y concejales municipales) cada partido debe participar también al menos en diez provincias (LPP, Artículo N° 39)<sup>14</sup>.

Es evidente que con estas disposiciones constitucionales y legales se pretende evitar la conformación de organizaciones de carácter local o provincial, con el objetivo de estructurar un sistema de partidos fuertes de alcance nacional. Una primera observación que se puede hacer en este sentido es que ellas no contemplan la heterogeneidad social, económica y política del país que, para su necesaria expresión, debería contar con las facultades suficientes; entre éstas se debería incluir, en primer lugar, la posibilidad de estructurar partidos locales o provinciales que actúen en sus respectivos escenarios.

Una segunda observación tiene relación con el objetivo que se pretende alcanzar con ellas: limitar el número de partidos. Este objetivo se ve amenazado -y así ha ocurrido en el práctica- por la vigencia de la disposición acerca de la representación de minorías. Si bien ésta tiene un contenido altamente democrático, no es menos cierto que contribuye a la dispersión en la medida en que permite el acceso de los partidos pequeños a las instancias nacionales.

Adicionalmente, este efecto se fortalece con otra disposición que prohíbe las alianzas en las elecciones pluripersonales (LPP, Artícu-

---

14. Estas disposiciones deberán reformarse de acuerdo a lo aprobado en el plebiscito de Mayo de 1997 que establece la votación por listas abiertas.

lo N° 39); es decir, cada partido debe llevar candidatos propios, sin posibilidad de estructurar frentes de ningún tipo.

Finalmente, también por disposiciones legales, la elección de diputados (provinciales y nacionales) se realiza el mismo día de la primera vuelta electoral para la elección de presidente y vicepresidente de la República (LE, Artículo N° 45). Con esto se establece una vinculación muy estrecha entre ambas, que pasan a ser consideradas como un solo acto electoral. A pesar de que los resultados de las diversas elecciones realizadas hasta el momento demuestran que los electores no votan en *bloque* por una sola opción (partido o tendencia) para todas las instancias en juego, los partidos consideran necesario presentar candidatos presidenciales que, sin ninguna opción de triunfo o de lograr el paso a la segunda vuelta, puedan aportar una imagen nacional aglutinadora.

Por tanto, en conjunto, estas disposiciones tienen el efecto contrario al que se buscó originalmente y se han convertido más bien en factores de apoyo para el apareamiento de una gran cantidad de partidos que actúan en el escenario nacional. Además, ellas originan también la subrepresentación de los partidos grandes y la sobrerrepresentación de los pequeños en el Congreso Nacional, especialmente como consecuencia de la utilización del sistema de cocientes para permitir la representación de minorías y de la utilización de la provincia como distrito electoral para la elección de diputados.

En efecto, la combinación entre el sistema proporcional, la elección de diputados provinciales y la prohibición de alianzas determina que, al concentrar sus esfuerzos en provincias pequeñas, algunos partidos puedan alcanzar una representación que no guarda relación con su votación a nivel nacional. Entre otras causas, esto ha llevado a que en los últimos años exista un promedio de 15 partidos reconocidos oficialmente y que 12 de ellos cuenten actualmente con representación en el Congreso Nacional.

Sobre este último aspecto incide también la realización de la elección de diputados conjuntamente con la primera vuelta presidencial

y con la prohibición de establecer alianzas<sup>15</sup>.

Por consiguiente, algunas regulaciones legales han contribuido a configurar un sistema político de *pluralismo polarizado* con una gran cantidad de partidos que obtienen escaños en el Congreso Nacional y que acceden a las instancias provinciales y cantonales, pero que tienen irregular presencia en el escenario político<sup>16</sup>. Si bien las fluctuaciones de la votación de los partidos se pueden atribuir de manera fundamental a la cambiante opción de los electores (que es una expresión de la cultura política ecuatoriana), no es menos cierto que también inciden sobre esto algunas normas contenidas en la Constitución y en las leyes de Elecciones y de Partidos Políticos.

Una situación de esta naturaleza no contribuye al intercambio político ni a las prácticas colaborativas, ya que se asienta sobre la disputa de pequeños espacios políticos por parte de muchos partidos. Esto tiene un impacto negativo en la estructura y conformación del Congreso, donde la dispersión se manifiesta como la dificultad para establecer acuerdos de largo plazo y para desarrollar estrategias de consenso entre los partidos.

Por otra parte, la legislación vigente contribuye a generar inestabilidad e incertidumbre en el interior del parlamento, ya que establece períodos de muy corta duración para las autoridades. Como se señaló antes, todas las instancias directivas (presidente, vicepresidente, Comisión de Mesa, secretario, comisiones y cargos administrativos de libre remoción) se eligen cada año. Esto significa, además, que en ese mismo lapso cambia totalmente la conformación del plenario de las Comisiones Legislativas que, como se señaló, tiene las mismas atribuciones que el Congreso Pleno. A esto se añade la

---

15. En una ocasión (en 1979) se realizó la elección de diputados conjuntamente con la segunda vuelta presidencial y los resultados no fueron muy diferentes: diez partidos obtuvieron representación en el Congreso. Parecería que el problema radica en la prohibición de establecer alianzas en las elecciones pluripersonales, que se constituye prácticamente en un imperativo para que cada partido presente su propia lista de candidatos.

16. El concepto de pluralismo polarizado alude tanto al número de partidos como a las distancias ideológicas que se producen entre ellos. Véase Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1992 (2<sup>TM</sup>), pág. 158 y ss.

renovación total de los diputados provinciales cada dos años, que apunta también a crear inestabilidad en el funcionamiento del parlamento.

Por otra parte, la identificación del distrito electoral con la provincia ha llevado a la generalización de una visión equivocada de representación: el Congreso es visto como el espacio de que disponen las provincias para la solución de sus problemas, no solamente a través de la legislación -que es genuinamente una de sus funciones- sino a través de la búsqueda y asignación de recursos. Hay, por consiguiente, un sobredimensionamiento de la función de representación en perjuicio no solamente de los gobiernos locales y provinciales sino del papel central del mismo Congreso, esto es, de sus funciones de legislación y de fiscalización.

Se puede suponer que, originalmente, la elección de diputados nacionales y provinciales buscaba establecer equilibrios y equidad en la representación. Los primeros expresarían los elementos de unidad nacional, mientras que los otros serían portadores de un mandato específico. Como ya se señaló, en este último caso se tiende a confundir dos funciones de las provincias frente al Parlamento: como distrito electoral y como conglomerado social que debe ser representado.

A la vez, esto se vincula a las fuertes desigualdades que existen entre las diversas provincias (en materia económica, de disponibilidad de recursos y de potencial de desarrollo) y a la vigencia de un régimen centralista. Esto significa que, frente a problemas de gran magnitud, como son los que deben afrontar las provincias, no existen en su interior las instituciones apropiadas para enfrentarlos y resolverlos. Por consiguiente, el Congreso pasa a ser no solamente un espacio que asegura la representación adecuada de todos los ámbitos del país, sino que se convierte en el mecanismo de obtención de recursos y de definición de acciones para el nivel provincial.

Esto lleva a que dentro del Parlamento adquiera más importancia la representación provincial que la condición nacional de los diputa-

dos. De hecho y a pesar de lo que señala la Constitución en cuanto al carácter nacional de los miembros del Congreso, existe una clara tendencia a considerarlos como los portadores de los intereses provinciales. En la práctica esto llega a tener un peso mayor que la filiación política y que su condición de integrantes de un cuerpo eminentemente nacional.

De este modo, se producen desajustes entre las atribuciones eminentemente nacionales del Congreso y su conformación por medio de diputados provinciales, que trata de materializar la función de representación. Si a esto se añaden los puntos reseñados antes (dispersión del sistema de partidos, irregularidad de las tendencias políticas por variaciones en las preferencias del electorado y por incidencia de algunas normas vigentes, acceso al Congreso de partidos con mínima representación, gran centralización en la toma de decisiones) se puede asegurar que tanto la actual conformación, así como las funciones y atribuciones del Congreso Nacional se constituyen en fuente permanente de conflictos en su interior y con otras funciones del Estado.

Muchos de los problemas que se han observado en estos años de vigencia del sistema constitucional se han originado en la existencia paralela de esos dos aspectos, esto es, en la conformación del Congreso por diputados provinciales que ostentan una representación y en las funciones y atribuciones propias de los diputados (especialmente las de fiscalización y control). Si se ha configurado una situación en la que la función de representación provincial tiene el mayor peso y que, por tanto, los diputados provinciales aparecen antes que nada como representantes de los intereses de cada provincia, resulta inevitable que las funciones de legislación y de fiscalización dependan de ella. La legislación y el control no se realizan, entonces, por intereses nacionales o inclusive por intereses ideológico-partidistas, como sería de esperar en un cuerpo eminentemente político como es el Congreso.

Por otra parte, el gran peso de la función de representación se constituye en un mecanismo de alimentación del clientelismo político.

Frente a la debilidad de los gobiernos locales, los diputados provinciales se eligen a partir de criterios y aspiraciones provinciales antes que por adscripciones ideológicas o partidistas. A la vista del elector, el diputado es un representante de la provincia, un intermediario entre ésta y el gobierno central, un proveedor de recursos y canalizador de obras, lo que lleva a subvalorar el trabajo legislativo y de fiscalización. El diputado, como individuo, se encuentra con toda la capacidad de gestionar recursos para la provincia de su elección, los que pueden ser canalizados hacia las instituciones y/o sectores sociales que él determine a partir de consideraciones estrictamente coyunturales y de prácticas de intercambio de favores por votos.

A la vez, esto abre un campo muy amplio para acciones poco transparentes e incluso para la corrupción. En la medida en que los recursos de los cuales puede disponer el diputado provienen del presupuesto general del Estado y deben ser asignados por las autoridades del ejecutivo, la mayor o menor transparencia depende del tipo de relación que se establece entre ambos. La expresión más clara de esta situación se observa en el manejo de las denominadas *asignaciones de interés provincial* que, vistas desde esta perspectiva, no han constituido en sí mismas el problema sino el resultado del sobredimensionamiento de la función de representación.

Esta conflictiva y nunca bien determinada relación conduce también a otros efectos, uno de los cuales y que con más claridad expresa la conflictividad propia de una situación de indefinición de funciones y atribuciones es la tan conocida desafiliación (*cambio de camiseta*, en el decir cotidiano) que se realiza generalmente en aras del interés provincial. Sean cuales fueren las razones de fondo, lo cierto es que ésta es la que se esgrime usualmente en esos casos.

Adicionalmente, los partidos -mucho menos los electores- no tienen la facultad de revocar el mandato de los diputados ni aún en el caso en que se produzca la desafiliación<sup>17</sup>. Esto deja en la impunidad a los

---

17. En el plebiscito de mayo de 1997 se aprobó la revocatoria del amndato, pero durante todo el periodo analizado no estuvo vigente y aún no se ha legislado al respecto.



legisladores desafiliados, lo que de hecho constituye un golpe muy fuerte para el sistema de partidos que se ha pretendido construir. Extrañamente, un sistema que fue muy drástico en cuanto a la afiliación partidista como uno de los requisitos para acceder a cualquier candidatura para un puesto de elección popular, no tuvo ningún rigor para el caso de una desafiliación ocurrida en el ejercicio de las funciones. Esto llevó a que en el Congreso actúe un considerable número de legisladores desafiliados de los partidos por los que fueron elegidos<sup>18</sup>.

A pesar de lo señalado en cuanto a la importancia asignada a la función de representación de los diputados, debido al bajo número que integra el Congreso ni siquiera es posible asegurar la proporción adecuada a la población de cada provincia. Como se señaló antes, el sistema lleva a la subrepresentación de las provincias más pobladas y a la sobrerrepresentación de las menos pobladas. Es decir, no existe coherencia ni siquiera con la lógica imperante de dar prioridad a la función de representación. En los hechos esto se compensa parcialmente con la elección de los diputados nacionales que, por simple estrategia electoral, generalmente son seleccionados dentro de las provincias que cuentan con mayor población.

De todas maneras, la elección por provincias constituye un serio problema, mucho más cuando se constata la existencia de fuertes identidades provinciales o regionales que tienden a expresarse en el Congreso y no en los ámbitos locales y provinciales. Mientras no se cambie esta situación se mantendrá un círculo vicioso: el Congreso (o más precisamente los diputados) debe asumir funciones que no le corresponden y las instituciones locales no pueden transformarse en verdaderos órganos de gobierno: su debilidad es la fuente y el resultado de la distorsión de la función del Congreso.

## **8. Una propuesta de modernización**

En las secciones anteriores se ha tratado brevemente acerca de la si-

---

18. En el período 1992-1994 el número de los autodenominados independientes llegó a 23, lo que equivalía al 30% del total de diputados.

tuación actual del Congreso ecuatoriano, destacando los aspectos que tienen mayor peso en el desempeño de sus actividades y en su relación con la sociedad. Evidentemente no se trata de una visión en profundidad, pero a partir de ella se pueden apreciar algunos de los problemas que actualmente debe enfrentar este organismo para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Aquellos problemas se presentan especialmente en dos niveles: en su condición de organismo político y en su condición de institución que forma parte del sector público.

Como se ha visto, en su condición de organismo político, el Congreso debe enfrentar problemas relacionados con los mecanismos utilizados para su conformación y con la dispersión o atomización interna. Algunos de los efectos que se desprenden de estos pueden enfrentarse con cambios legales y reglamentarios, especialmente con redefiniciones en la forma de elección de los diputados y en los mecanismos de representación de las minorías. Como es obvio, esto conduce a definiciones que van más allá de los aspectos estrictamente técnicos y exige definiciones de fuerte contenido político. A manera de ejemplo, el cambio de un sistema proporcional con representación de minorías a uno regido por el principio de mayoría supone una decisión política trascendental antes que una simple manera de contar los votos; algo similar se puede decir acerca del abandono de la utilización de la provincia como distrito electoral o de la eliminación del impedimento para formar alianzas electorales.

En su condición de institución integrante del sector público, el Congreso debe enfrentar básicamente problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se trata de introducir simplemente criterios generales, enmarcados en una u otra corriente de las disciplinas administrativas, sino más bien de encontrar o definir previamente los parámetros con que se va a medir la eficiencia y la eficacia. Esto lleva nuevamente al primer lugar, al papel del Congreso como órgano político, ya que aquellos parámetros necesariamente deberán estar en función de sus fines y objetivos en ese nivel. Se puede decir que el Congreso como institución debe cumplir las funciones necesarias para hacer posi-

bles las atribuciones que tiene el Congreso como organismo político.

Por consiguiente, si al Congreso se le reconoce las atribuciones de legislar y fiscalizar y si además debe representar políticamente a la población y conformar un espacio de debate ideológico y político, los parámetros de eficiencia y eficacia deberán desprenderse de estas condiciones básicas. Dicho de otra manera, el Congreso como institución debe adecuarse a aquellas atribuciones.

En la actualidad se hacen evidentes muchos vacíos y deficiencias en este aspecto. En términos generales, el diseño institucional del Congreso no responde adecuadamente a sus atribuciones como organismo político, lo que produce efectos negativos en su eficacia y en su eficiencia. Esto ha sido analizado por las autoridades parlamentarias de los últimos períodos y ha dado lugar a la formulación del *Proyecto de fortalecimiento institucional del Congreso Nacional* que se encuentra actualmente en proceso de diseño y de negociación con organismos multilaterales de desarrollo<sup>19</sup>.

El diagnóstico realizado para este proyecto ha detectado problemas en varias áreas o niveles: en la producción y circulación de la información que deben manejar los legisladores y en la que se origina de sus propias actividades; en la asesoría técnica permanente; en el seguimiento de las tareas de legislación y fiscalización; en la formación y profesionalización del personal técnico y administrativo; en las relaciones con la opinión pública; y en los aspectos de manejo administrativo y financiero.

El objetivo general del Proyecto es fortalecer la capacidad institucional del Congreso Nacional a fin de contribuir al desarrollo democrático del Ecuador, mediante mejoras sustantivas en la eficiencia legislativa, en la eficacia en las tareas de fiscalización y control, y en la calidad de la función de representación política. Como objeti-

---

19. El proyecto fue presentado en septiembre de 1993 al Banco Interamericano de Desarrollo, BID; este organismo envió una misión de identificación en diciembre del mismo año y luego, dentro de una asistencia preparatoria, una misión de preparación en mayo de 1994. Esta última, con la contraparte nacional, formuló el documento de Proyecto.

vos específicos se proponen los siguientes:

- a) Establecer un sistema de asesoría técnica con sub-sistemas jurídico-administrativo, económico-presupuestal y de asesorías especializadas, tanto internas como externas al Congreso Nacional.
- b) Crear un sistema de información y análisis que incorpore los servicios de biblioteca, diario de debates, seguimiento legislativo y acceso a bancos de datos nacionales e internacionales.
- c) Racionalizar la gestión, organización y métodos, contribuyendo a establecer una carrera administrativa, un sistema de clasificación de cargos, una ágil estructura administrativa y un programa de capacitación.
- d) Mejorar la fluidez y transparencia de las relaciones con la opinión pública y la sociedad civil, permitiendo que el Congreso Nacional reúna las condiciones de centro de información e instancia de promoción de consensos y participación.
- e) Apoyar técnicamente los consensos existentes en cuanto a las modificaciones legales y reglamentarias indispensables para el cumplimiento de estos objetivos.
- f) Dotar al Congreso Nacional del equipamiento necesario para el desarrollo de la cooperación técnica que aquí se propone.

Paralelamente, en el documento de Proyecto se establecen los siguientes componentes, que serán los que definan al conjunto de las actividades que se desarrollarán en el transcurso de su ejecución.

## **a. Sistema de asesoría técnica**

- a.1. Asesoría jurídica
- a.2. Asesoría económico-presupuestaria
- a.3. Asesorías especializadas

## **b. Sistema de información**

- b.1. Información jurídica
- b.2. Seguimiento de la actividad parlamentaria
- b.3. Banco de datos y participación en redes nacionales e internacionales

**c. Gestión, organización y métodos**

- c.1. Carrera administrativa
- c.2. Clasificación de cargos
- c.3. Capacitación

**d. Relaciones con la opinión pública y con la sociedad**

- d.1. Medios de comunicación
- d.2. Información al público
- d.3. Promoción de la participación social

**e. Modificaciones legales y reglamentarias**

**f. Equipamiento**

Dentro del mismo Documento de Proyecto se establece que, para llevar adelante un programa guiado por los objetivos mencionados y enmarcado en los componentes descritos, se deberían tomar en consideración los siguientes criterios:

- a) Contar con el consenso de los diferentes bloques legislativos.
- b) Asegurar que la ejecución del programa entregue resultados sustantivos desde sus inicios, principalmente en lo que se refiere a apoyo técnico para la labor legislativa.
- c) Mantener un adecuado sustento político, manifestado en el apoyo que las autoridades máximas del Congreso y del Poder Ejecutivo den a una acción de esta naturaleza.
- d) Considerar que por el volumen de acciones involucradas, y por la necesidad de mantener niveles adecuados de consulta y diálogo,

un eventual programa debiera considerar un tiempo de ejecución de entre 24 y 30 meses.

De acuerdo a lo que se ha podido observar, se puede asegurar que existe consenso entre los diversos bloques legislativos acerca de la necesidad y prioridad de un proyecto de esta naturaleza. Igualmente, se advierten condiciones políticas bastante favorables para su realización, especialmente cuando se encuentra en proceso de realización un diálogo entre el ejecutivo y el legislativo acerca de las reformas constitucionales; en ese marco, un proyecto de esta naturaleza es visto como un instrumento necesario.

## **CAPITULO I**

### **Antecedentes**

#### **El contexto mundial**

Nicolás Tenzer en su ensayo sobre los fundamentos de la política (La Sociedad Despolitizada) realiza su análisis sobre la situación de la política y su crisis dentro de un marco general caracterizado por lo que Tenzer señala como “un tiempo de crisis”.

“De crisis intelectual, ya que a esta altura nos es imposible acudir a una doctrina capaz de ofrecer una explicación sólida del mundo”. Además, “de crisis ética, ya que no sabemos a qué principios remitirnos para conducir una acción política”.

Crisis real. “Esta debe ser definida como un estado intelectual, social, económico, político, cultural donde la perturbación es tan grande que ya no se disciernen las salidas posibles”.

Y añade: “Pero es ante todo una crisis política caracterizada por el estrechamiento del ámbito político, el sentimiento de inutilidad de la política, la desaparición del sentimiento de comunidad, la idea tan marcada como falsa de un serio antagonismo entre sociedad y política”.

Para tratar de explicarnos este fenómeno podríamos señalar entre otras causas los cambios producidos a nivel mundial como consecuencia de la globalización y la apertura, lamentablemente con resultados diferentes en países sólidos o de débiles economías.

En los unos, una clara facilidad para aprovechar las ventajas de la globalización y en los otros para asumir los efectos perversos de la

misma, cuya característica primaria es el empobrecimiento de la población menos preparada, las dificultades económicas para cubrir sus necesidades básicas, el aislamiento y la indolencia frente a las acciones políticas.

Vivimos por otro lado a nivel mundial la revolución científica-tecnológica más radical que la humanidad haya conocido con cambios cuya profundidad y extensión aún no es posible visualizarlos en toda su magnitud.

Es evidente que la humanidad vive en estos momentos, la universalización de la democracia como sistema político y la universalización del mercado como sistema económico. Sin embargo, luego del fracaso de los gobiernos totalitarios, el socialismo se rehace sobre bases que contradicen su historia, el capitalismo se reconstruye con planteamientos divergentes a sus ideas inspiradoras; se minimizan los estados nacionales en beneficio de los poderes mundiales y aparecen formas inéditas de agrupamientos internacionales.

## **El contexto nacional**

El Ecuador vive desde inicios de la década de los ochenta **un pronunciamiento** de los nuevos niveles de crisis económica, social y política.

En el plano económico, la crisis se manifiesta fundamentalmente en la recesión, caracterizada por tasa de crecimiento, mínimos niveles de inversión, incapacidad de los agentes económicos para elevar la producción y la productividad, alto déficit fiscal e incremento de las transferencias al exterior.

En lo social se expresa en la elevación de los niveles de desempleo y subempleo, una distribución del ingreso no equitativa, reducción de la participación del ingreso en el producto nacional bruto, la baja proporcional del gasto social fiscal y cambios en la estructura y peso de los diversos grupos y sectores sociales.



En lo político se advierte una pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos, una deficiente representación de las organizaciones de la sociedad y el desinterés de la población por los asuntos públicos. Además de los cuestionamientos que se hacen frecuentemente a la práctica política y a las instituciones más estrechamente vinculadas con ellas.

A lo largo de todo este período, distintos procesos de ajustes estructurales han intentado construir un marco general de estabilización que pretenda corregir los problemas macroeconómicos que han venido afectando al país. El control de la inflación, la reducción del déficit fiscal, la eliminación de las distorsiones del mercado, la regularización del tipo de cambio y la baja de las tasas de interés, son los ejes sobre los cuales se ha buscado asentar la política de estabilización.

El sistema político, así como el ordenamiento jurídico que le han servido de marco, ha intentado realizar y profundizar dos objetivos globales: la democracia y el desarrollo económico. Los valores de justicia, bienestar y equidad han sido el centro de las principales elaboraciones ideológicas de los partidos políticos y han orientado, directa o indirectamente, la intencionalidad de la acción política del Estado, reflejada en la norma constitucional.

Sin embargo es innegable la distancia entre el enunciado de los derechos, deberes y garantías señaladas en la Constitución y las leyes y el ejercicio real de éstos por parte de la sociedad civil.

## **Justificación del proyecto**

Las nuevas condiciones en que se desarrolla la humanidad, así como las que vive nuestro país obliga a producir reformas legales para armonizar y profundizar el proyecto de democracia política, social y económica expresado en la Constitución. Esto lleva implícito la exigencia de impulsar transformaciones en las entidades estatales a fin de responder adecuadamente a las nuevas necesidades de la población y a las condiciones establecidas por las reformas impulsadas

recientemente. Aunque no se ha planteado explícitamente de esta manera, se asiste al inicio de una reforma del Estado que tenderá a transformar el aparato institucional, tanto en su estructura como en sus funciones y procedimientos.

Es evidente que en los actuales momentos se vuelve impostergable impulsar el fortalecimiento de las instituciones democráticas para dar mayor coherencia e integración al proceso de desarrollo y abrir canales más adecuados para la participación de la sociedad.

Si bien es verdad que desde agosto de 1979 el régimen democrático ha adquirido estabilidad y continuidad, no es menos cierto que estas características se reducen al hecho de no haber existido en los 17 años transcurridos, interrupciones al proceso electoral democrático; sin embargo, no ha existido continuidad en la realización de un proyecto político de largo alcance produciéndose cambios en cada gobierno, que terminan por hacer ineficaz el resultado.

Por otro lado la estabilidad se ha visto amenazada en algunos períodos por la afectación intencional a la institucionalidad del país produciéndose un debilitamiento de las organizaciones políticas y sociales que han determinado una ausencia de sociedad en el ámbito político.

Se vuelve por tanto imperativo revisar la relación entre las necesidades de la población y la capacidad de respuesta institucional del Estado, entendiéndose que esas necesidades rebasan los ámbitos social y económico y se expresan también en el nivel político.

El Congreso Nacional pretende producir cambios institucionales orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de sus acciones y cumplir con sus mandantes como organismo encargado de dictar el marco jurídico que a más de normar cualquier proceso de desarrollo económico-social debe establecer el derecho, la fuente que garantice la seguridad jurídica como base de relación entre los miembros de la sociedad, reflejando los principios de libertad, justicia y solidaridad indispensables para la vida democrática de un pueblo.

## **CAPITULO 2**

### **El Congreso Nacional: aspectos constitucionales y legales**

#### **Leyes marco**

El Congreso Nacional está regido por la Constitución Política de la República (CP), por la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LO) y por el Reglamento Interno de la Función Legislativa (RI). Como es obvio, inciden sobre él también otras leyes generales del país como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, el Código del Trabajo y la Ley de Carrera Administrativa. En el presente trabajo se aborda fundamentalmente las tres primeras, que son las que tienen directa incidencia en la conformación y funcionamiento de este organismo.

Las atribuciones y funciones del Congreso Nacional surgen de lo establecido en la Constitución Política de la República que define al gobierno como “republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo” (CP, Artículo N° 1). A pesar de que se trata de una referencia al poder Ejecutivo, en ella se contiene la esencia del Congreso, ya que para materializar el postulado de la responsabilidad del gobierno frente a sus representantes se establece el equilibrio de funciones o de poderes del Estado. Éste se expresa en la separación entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que entrega atribuciones específicas a cada uno de ellos.

La Constitución Política de la República prescribe la vigencia de las tres funciones del Estado, les asigna deberes y atribuciones, mientras que las leyes específicas regulan la conformación y el funcionamiento de cada una de ellas. En el caso del Congreso Nacional, que es el que interesa directamente en el presente trabajo, el cuerpo central regulador es la Ley Orgánica de la Función Legislativa; a su vez, para normar los aspectos operativos y establecer los procedimientos, ésta cuenta con el Reglamento Interno. Finalmente, se han expedido reglamentos para las diversas direcciones que conforman

la estructura orgánica o para determinadas funciones (Reglamento de Adquisiciones, Reglamento Administrativo, etc.). Por otra parte, ya que se trata de una entidad cuyos miembros son el producto de la elección popular, también rigen sobre él las leyes de partidos Políticas y de Elecciones.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (expedida en enero de 1992, catorce años después del inicio del actual período constitucional) regula los aspectos internos de funcionamiento, establece la relación orgánica de sus instancias y organiza los aspectos necesarios para dar viabilidad a sus atribuciones (como la de fiscalización y control de los actos de los otros poderes o de la reforma Constitucional). Durante el período previo a su expedición se utilizó en su lugar el actual Reglamento Interno, lo que explica la existencia de redundancias entre ambos cuerpo legales, la desagregación casi reglamentaria de la primera y la innecesaria repetición de temas, conceptos y disposiciones en el segundo.

Según la Constitución, las atribuciones centrales del Congreso son legislar y controlar a las otras funciones o poderes del Estado. La primera se expresa como la capacidad para “Expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar leyes; establecer o suprimir impuestos, tasas y otros ingresos públicos’ (CP, Artículo N° 82, literales d y e).

La segunda se materializa en varios campos: en la fiscalización de los actos de la Función Ejecutiva y de los demás órganos del Poder Público: (Ibid, literal f); en el enjuiciamiento del presidente y vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de Judicatura, del Tribunal de Garantías, del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General y de los Superintendentes de Bancos y Compañías (Ibid, literal g); en la aprobación o desaprobación de los tratados públicos y demás convenciones internacionales (Ibid, literal i); en el nombramiento de Contralor General, Procurador General, Ministro Fiscal, Superintendentes de Bancos y Compañías (CP, Artícu-

lo N° 82, literal j), miembros de la Corte Suprema de Justicia (CP, Artículo N° 129), miembros del Tribunal Supremo Electoral (CP, Artículo N° 137) y del Tribunal Constitucional (CP, Artículo N° 174); y en la aprobación del Presupuesto general del Estado (CP, Artículo N° 95).

## **Integración política del Parlamento**

La Constitución establece la conformación del Congreso Nacional: es unicameral, conformado por doce diputados elegidos por votación nacional y un número variable de diputados elegidos por votación provincial. Estos últimos se eligen en función del volumen de población de cada una de las 21 provincias en que se divide administrativamente el país, de acuerdo a un sistema proporcional que asegura la representación de las minorías (Artículo N° 79).

Los Diputados Nacionales son elegidos en un único distrito nacional para un período de cuatro años, mientras que los Provinciales son elegidos para un período de dos años, como representantes de cada una de las 21 provincias en que se divide política y administrativamente el país y que, para este efecto, cumplen un papel de distritos electorales. Los diputados, sean nacionales o provinciales, pueden ser reelegidos.

Para cumplir adecuadamente lo establecido en la Constitución y en las leyes, en el Congreso se ha establecido una estructura orgánica-funcional y procedimientos administrativos que marcan una diferencia entre las áreas legislativa y administrativa. En términos estrictos, la segunda debe ofrecer los elementos de apoyo para la primera, de manera que su estructura, mecanismos, métodos y procedimientos deben adaptarse a los requerimientos de aquella.

El Congreso está dirigido por el presidente, quien lo representa, dirige las sesiones y tiene, entre otras, la atribución de convocar al Congreso Extraordinario. El presidente es elegido en la sesión inaugural de cada período legislativo anual, en la que también se elige al vicepresidente y a los miembros de la Comisión de Mesa. Esta últi-

ma está conformada por cinco diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos con representación en el Congreso, además del presidente y del vicepresidente; todos son elegidos para un período de un año en esas funciones, con posibilidad de reelección inmediata.

En la misma sesión inaugural en que se elige a las autoridades, el Congreso elige a un secretario que proviene de fuera de sus integrantes, El es el Jefe Administrativo de todos los empleados y funcionarios del Congreso y, de esa manera, se constituye en el vínculo entre los tres niveles señalados.

En el ámbito propiamente legislativo se conforman tres tipos de comisiones: Legislativas Permanentes, de Asuntos Internos y Especiales.

### **Conformación actual**

La Constitución garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, esto es. en las que se elige más de una persona bajo la modalidad de listas; paralelamente, la Ley de Partidos Políticos prohíbe las alianzas en este tipo de elecciones y establece que la elección de diputados nacionales y provinciales debe realizarse el mismo día de la primera vuelta presidencial. A la vez, el sistema electoral define a la provincia como distrito para la elección de diputados provinciales. La última reforma constitucional, como resultado de la respuesta a la consulta popular propuesta por el Ejecutivo, aprobó la participación de candidatos no afiliados a partidos políticos. En conjunto, estas disposiciones se han convertido en factores de apoyo para el apareamiento de una gran cantidad de partidos, movimientos políticos e independientes. Además, ellas originan también la subrepresentación de los partidos grandes y la sobrerepresentación de los pequeños en el Congreso Nacional.

Po consiguiente, algunas regulaciones legales han contribuido a configurar un sistema político de pluralismo polarizado con una gran

cantidad de partidos que obtienen escaños en el Congreso Nacional, pero que tienen irregular presencia en el escenario político.

Por tanto, en la medida en que las disposiciones señaladas continúen vigentes se mantendrá la actual dispersión partidista en la conformación del Parlamento, lo que constituye la fuente de muchos problemas especialmente en la búsqueda de acuerdos internos o de relaciones con los otros poderes del Estado, en la conformación de sus instancias directivas y en la actividad legislativa.

La participación casi irrestricta de los independientes, que fue uno de los resultados de la consulta popular de agosto de 1994, incrementará ya no el número de los partidos sino de las personas que obtienen representación en el Congreso y se hará más evidente la atomización que actualmente existe en el Congreso.

## **Estructura organizativa y administrativa del Congreso Nacional**

La estructura organizativa del Congreso Nacional del Ecuador se rige por el Reglamento Orgánico Funcional. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento Orgánico, el Congreso Nacional para el cumplimiento está integrado por cinco niveles: Legislativo, Director, Asesor, Apoyo y Operativo.

El nivel legislativo está constituido por el Congreso Nacional mismo, el Plenario de las Comisiones Legislativas y las Comisiones Legislativas. El nivel Directivo lo conforman el Presidente, Vicepresidente y la Comisión de Mesa. El nivel Asesor se integra por las Comisiones Especiales Pemanentes, las Comisiones Especiales Ocasionales, la Auditoría Interna y Organización y Métodos. El Nivel de Apoyo lo constituyen, la Secretaría, la Prosecretaría, la Dirección General de Servicios Legislativos y la Dirección General de Servicios Administrativos. El nivel de apoyo.

La Dirección General de Servicios Legislativos se articula en tres Direcciones: de Apoyo Legislativo, de Actas y de Prensa. A su vez, la Dirección de Apoyo Legislativo se estructura en tres departamentos: Legislación, Registros y Edición y Publicaciones. La Dirección de Actas cuenta con otros tres departamentos: Actas, Revisiones y Grabaciones. Finalmente la Dirección de Prensa se articula en dos departamentos: Relaciones Públicas y Telecomunicaciones.

La Dirección General de Servicios Administrativos se ordena en cuatro direcciones: La Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Servicios, la Dirección Financiera y la Dirección Informática. Por su parte la Dirección de Recursos Humanos se estructura en cuatro departamentos: Registro y Control, Administración del Sistema de Recursos Humanos, Bienestar Social y Asistencia Médica. La Dirección de Servicios se conforma por los Departamentos de Planificación, Diseño y Mantenimiento Técnico, Adquisiciones, Almacén y servicios generales. La Dirección Financiera se integra por por los Departamentos de Tesorería, Contabilidad, Control Presupuestario e Inventario. Por último, la Dirección de Informática cuenta con el Departamento de Procesamiento automático de Datos.

## **Descripción resumida de funciones**

De conformidad con la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento, el nivel Legislativo es el órgano máximo en la Función Legislativa. Interpreta las leyes. Tiene el ejercicio del control político.

El nivel Directivo vela por la observación de la Constitución Política de la República, conoce y resuelve los asuntos administrativos y asume el control y evaluación de los resultados. Su autoridad es directa sobre los niveles Asesor, Apoyo y Operativo.

Al nivel Asesor le corresponde brindar asistencia técnica y especializada a los niveles legislativo, directivo, apoyo y operativo mediante la formulación de sugerencias y recomendaciones, con el objeto de contribuir al adecuado funcionamiento de todas las unidades de la Institución.



El nivel Auxiliar o de apoyo tiene a su cargo la asistencia complementaria mediante el cumplimiento de actividades para ofrecer ayuda material de procedimientos o servicios internos a todos los niveles.

Finalmente el nivel operativo cumple con la ejecución de todas las actividades de tipo administrativo que se relacionen directamente con los fines del Congreso Nacional.

Tienen competencia en materia administrativa: a) el Presidente del Congreso Nacional quien conoce y resuelve los asuntos administrativos que no requieren decisión del Congreso o de la Comisión de Mesa, o da curso a los mismos para que los resuelva el órgano competente; b) el Vicepresidente, por su parte, en cuanto sustituye al Presidente del Congreso Nacional, con todas sus obligaciones y derechos durante su ausencia temporal.

También la Comisión de Mesa tiene funciones administrativas que consisten en:

- a) Organizar los servicios Legislativos, Administrativos y Financieros del Congreso Nacional;
- b) Nombrar y remover a los empleados del Congreso Nacional con sujeción a la ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa;
- c) Dictar los Reglamentos Internos para el funcionamiento de las diferentes dependencias administrativas y de Servicios del Congreso Nacional;
- d) Elaborar cada año el Presupuesto del Congreso Nacional y enviarlo a la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto para su aprobación de acuerdo a la constitución Política de la República;
- e) Nombrar y remover a petición del Director al personal del Archi-

vo/Biblioteca de la Función Legislativa, y

f) las demás que le pueda conferir la Ley, el Reglamento o le encargue el Congreso Nacional.

La Auditoría Interna asume las funciones propias del control interno de las operaciones financieras.

La Dirección Jurídica realiza funciones que puedan agruparse en dos áreas: asesoramiento de nivel Directivo y de las dependencias en asuntos de orden legal, incluyendo la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, resoluciones y demás instrumentos legales, y preparación de los contratos que suscriba el Congreso Nacional.

La Unidad de Organización y Métodos canaliza y estudia los procedimientos internos para mejorarlos con eficacia.

El Secretario del Congreso Nacional realiza una pluralidad de Funciones que pueden concretarse en la redacción de actas, dación de fe, certificaciones y sobre todo la organización, planificación y dirección de los servicios administrativos y legislativos del Congreso Nacional, en coordinación con la Comisión de Mesa. El Prosecretario apoya y sustituye al Secretario.

La Dirección General de Servicios Legislativos elabora directrices para la gestión parlamentaria, y organiza la tramitación de observaciones -enmiendas presentadas por los legisladores- entre otras funciones.

La Dirección de Apoyo Legislativo realiza funciones de tramitación legislativa, elaboración del Orden del Día y organización y supervisión de Registros. La Dirección de Actas organiza, supervisa y controla las actividades de grabación, revisión y mecanografiado de las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Congreso Nacional y del Plenario de las Comisiones Legislativas. La Dirección de Prensa es el instrumento de relación de la Cámara con los medios de comunicación. Le corresponde planificar programas de relaciones

públicas y telecomunicaciones y coordinar con los medios de prensa.

Son funciones de la Dirección General Administrativa la organización de la actividad administrativa, el apoyo a los niveles legislativos, directivo, asesor, auxiliar y operativo de la Institución y la planificación de las labores administrativas del Congreso Nacional.

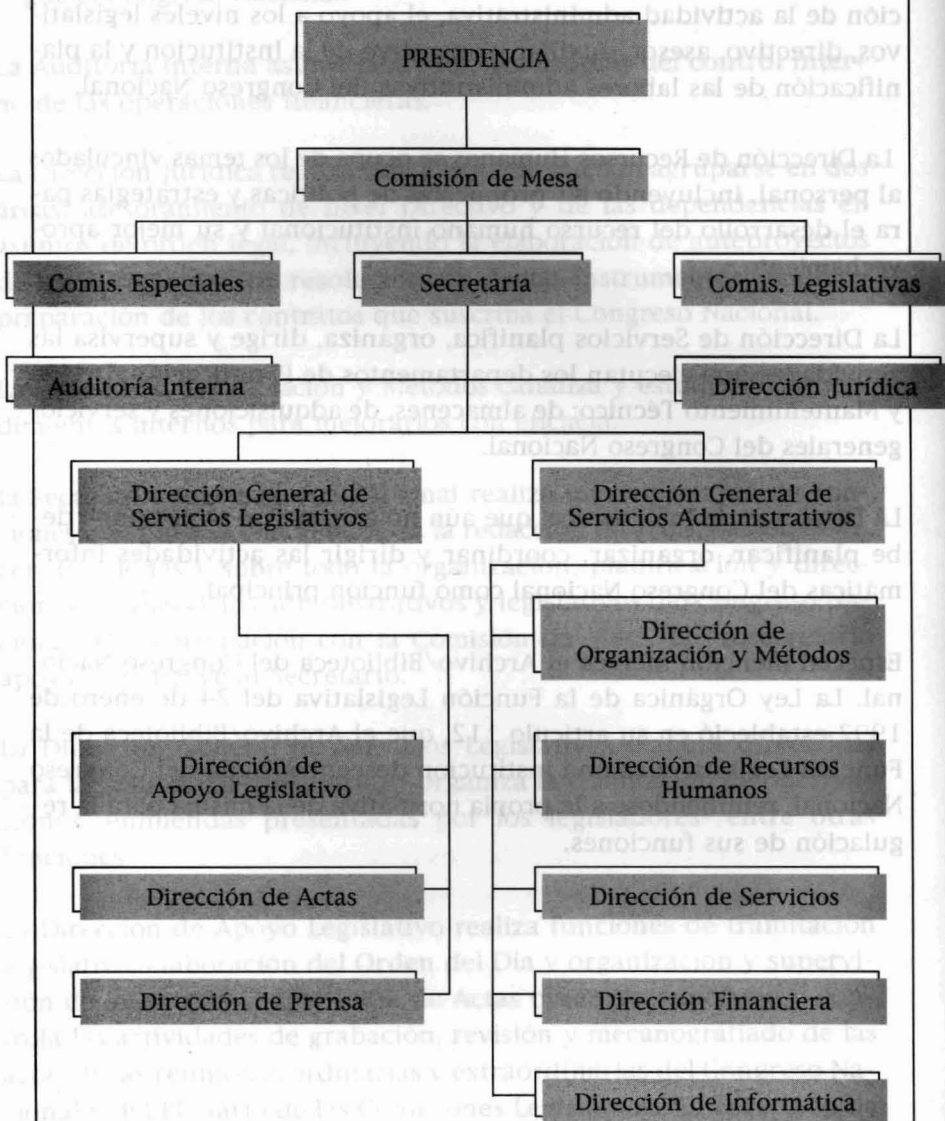
La Dirección de Recursos Humanos se ocupa de los temas vinculados al personal, incluyendo las propuestas de políticas y estrategias para el desarrollo del recurso humano institucional y su mejor aprovechamiento.

La Dirección de Servicios planifica, organiza, dirige y supervisa las actividades que ejecutan los departamentos de Planificación, Diseño y Mantenimiento Técnico; de almacenes, de adquisiciones y servicios generales del Congreso Nacional.

La Dirección de Informática, que aún no cuenta con el personal, debe planificar, organizar, coordinar y dirigir las actividades informáticas del Congreso Nacional como función principal.

Especial mención merece el Archivo/Biblioteca del Congreso Nacional. La Ley Orgánica de la Función Legislativa del 24 de enero de 1992 estableció en su artículo 112, que el Archivo/Biblioteca de la Función Legislativa es una institución descentralizada del Congreso Nacional, remitiéndose a la propia normativa de la misma para la regulación de sus funciones.

## ORGANIGRAMA VIGENTE DEL CONGRESO NACIONAL



## **CAPITULO 3**

### **Descripción del proyecto**

En su condición de institución integrante del sector público, el Congreso debe enfrentar básicamente problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se trata de introducir simplemente criterios generales, enmarcados en una u otra corriente de las disciplinas administrativas, sino más bien de encontrar o de definir previamente los parámetros con que se va a medir la eficiencia y la eficacia. Esto coloca nuevamente en el primer lugar al papel del Congreso como órgano político, ya que aquellos parámetros necesariamente deberán estar en función de sus fines y objetivos en ese nivel.

Si al Congreso se le reconoce las atribuciones de legislar, fiscalizar, representar políticamente a la población y conformar un espacio de debate ideológico y político, entonces los parámetros de eficiencia y eficacia deberán desprenderse de estas condiciones básicas. Dicho de otra manera, el Congreso como institución debe presentar las condiciones y mecanismos adecuados a aquellas atribuciones que tiene como organismo político. No es posible que la necesidad de actualizar y perfeccionar el orden constitucional y la viabilidad de hacerlo a través de reformas, sea reemplazada por el absurdo de buscar siempre una nueva constitución (en los últimos 156 años de República llevamos ya 18 constituciones dictadas).

En su condición de organismo político, el Congreso debe enfrentar problemas relacionados con los mecanismos utilizados para su conformación y con la dispersión o atomización interna. Algunos de los efectos que se desprenden de éstos pueden enfrentarse con cambios legales y reglamentarios, especialmente con redefiniciones en la forma de elección de los diputados y en los mecanismos de representación de las minorías. Como es obvio, esto conduce a definiciones que van más allá de los aspectos estrictamente técnicos y exige decisiones de fuerte contenido político.

En el Congreso Nacional no se ha desarrollado acciones sistemáticas para apoyar su desarrollo institucional. Únicamente se ha impulsado actividades dispersas, delimitadas a algunas áreas (direcciones, departamentos) y en aspectos muy específicos. Generalmente éstas se han circunscrito a eventos de capacitación y a adquisiciones de equipos, pero no han estado integradas dentro de un plan general que tienda a adecuar los aspectos institucionales del Congreso a los requerimientos de sus funciones.

Tenemos que reconocer que en los últimos períodos han surgido algunas iniciativas de desarrollo institucional y equipamiento, que se han transformado en proyectos (como la conformación de un banco de datos sobre derechos humanos y el equipamiento parcial del área administrativa). Sin embargo, éstos continúan dentro de los mismos límites señalados antes, esto es, como acciones restringidas a una de las dependencias y a aspectos muy específicos. Por ello, se corre el riesgo de que sus resultados no tengan toda la trascendencia que podrían tener en caso de formar parte de una acción de carácter integral y que más bien podría tener en caso de formar parte de una acción de carácter integral y que más bien tiendan a alimentar la complejidad que ya existe en la estructura institucional y administrativa del Congreso.

Se hace evidente la formulación de un “Proyecto de fortalecimiento institucional del Congreso Nacional” que resuelva de manera sistemática y armónica algunos de los graves problemas detectados en varias áreas o niveles: en la producción y circulación de la información que deben manejar los legisladores y en la que se origina en sus propias actividades; en la asesoría técnica permanente; en el seguimiento de las tareas de legislación y fiscalización; en la formación y profesionalización del personal técnico y administrativo; en las relaciones con la opinión pública; y en los aspectos de manejo administrativo y financiero. A partir de esos elementos de diagnóstico se ha formulado un conjunto de objetivos, componentes y actividades que deberá dar forma al proyecto.

## **Objetivos generales**

El objetivo general del proyecto es apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional del Congreso Nacional mediante mejoras sustantivas en la eficiencia legislativa, en la eficacia en las tareas de fiscalización y control y en la calidad de la función de representación política. El proyecto busca incentivar la participación ciudadana en las tareas políticas implementando la realización de diversos temas legislativos.

## **Objetivos específicos**

El objetivo general se desagrega en un conjunto de objetivos específicos que abre camino a la definición de mecanismos operativos y al diseño de actividades. Estos objetivos específicos son los que se enumeran a continuación:

- a) Establecimiento de un sistema de asesoría técnica con subsistemas jurídico-administrativo, económico-presupuestal y de asesorías especializadas, tanto internas como externas al Congreso Nacional.
- b) Sistema de información y análisis que incorpore los servicios de biblioteca, diario de debates, seguimiento legislativo y acceso a banco de datos nacionales e internacionales.
- c) Racionalización de la gestión, organización y métodos, contribuyendo a establecer una carrera administrativa, un sistema de clasificación de cargos, una ágil estructura administrativa y un programa de capacitación.
- d) Mejoramiento de la fluidez y transparencia de las relaciones con la opinión pública y la sociedad civil, permitiendo al Congreso Nacional reúna las condiciones de centro de información e instancia de promoción de consensos y participación.
- e) Apoyo técnico para la realización de mesas consensuales que ana-

licen modificaciones legales y reglamentarias indispensables para el cumplimiento de estos objetivos.

## **Componentes**

El desarrollo del proyecto exige impulsar acciones en varios campos, desde la asesoría técnica hasta el equipamiento, pasando por los cambios institucionales y los mecanismos y modalidades de comunicación. Para hacer viable la realización de estas acciones se han definido seis componentes generales del proyecto (cada uno de ellos con subcomponentes), entendidos como los conjuntos de actividades que constituyen su eje vertebrador.

### **1. Sistema de asesoría técnica**

Un primer conjunto de actividades necesarias para apoyar el fortalecimiento institucional de Congreso y elevar los niveles de eficiencia y eficacia en sus actividades es la estructuración de un sistema de asistencia técnica. Esto significa, fundamentalmente, conformar un ámbito de asesoría especializada que desarrolle capacidades propias y aproveche la prestación privada de servicios de diferentes niveles. En este sentido, se debe tender a la integración de la capacidad técnica propia del Congreso con aquella que proviene de la capacidad independiente instalada en la sociedad civil.

El sistema de asesoría técnica deberá organizarse bajo dos modalidades de trabajo:

- a) La instalación y desarrollo de una capacidad propia de apoyo técnico para legislar, fiscalizar y analizar los diversos aspectos de la realidad;
- b) La definición de un sistema de contratación, evaluación y archivo de asesoría externa.

En ambos casos se tenderá a mejorar los insumos técnicos necesarios



para el trabajo legislativo mediante la producción de análisis, opiniones, información, comunicación, servicios y productos sobre aspectos jurídicos, económicos, sociales y políticos que permitan aumentar en calidad y cantidad el apoyo a la acción legislativa.

A la vez, el sistema de asesoría girará en torno a temas específicos, considerados básicos para la acción del Parlamento. En principio, estos temas se enmarcarán en el ámbito jurídico, económico presupuestario y en un conjunto amplio de asesorías especializadas (en las que se incluirán aspectos como derechos humanos, medio ambiente, coyuntura económica y política, relaciones institucionales, políticas sociales, entre otros). Cada uno de estos temas da lugar a los subcomponentes (y a los subsistemas) que se describen a continuación.

## **2. Sistema de información y seguimiento**

Para lograr la transparencia y para elevar los niveles de eficiencia y efectividad, es necesario un seguimiento permanente de las actividades que desarrolla el Congreso Nacional. Este seguimiento debe efectuarse por parte de los diputados, de los otros poderes del Estado, de los dirigentes políticos, de los medios de comunicación y de la ciudadanía en general.

En la actualidad el Congreso no cuenta con un sistema de registro, procesamiento y uso de los insumos y productos de los diferentes campos de la actividad legislativa, tampoco existen mecanismos de seguimiento de los proyectos de ley, de los aspectos tratados en las sesiones plenarias o en las comisiones ni de los debates parlamentarios. Esto lleva a que un gran volumen de necesidades no puedan ser satisfechas dentro de las actuales condiciones y plantea como algo imperioso el contar con información de fácil acceso, que permita la actualización permanente y que satisfaga los requerimientos de los legisladores.

Por tanto es necesario conformar un sistema de información y seguimiento, con modalidades de acceso abiertas y restringidas, según los

tipos de usuarios. Este sistema debe abarcar cuatro niveles: seguimiento de las actividades internas del Congreso Nacional; información de fuentes externas e integración en redes; conformación de banco de datos y desarrollo del archivo y biblioteca.

Dentro del proyecto se desarrollarán los mecanismos de recolección, procesamiento y transmisión de información técnica o especializada proveniente del exterior del Congreso y se conformará el equipo humano y técnico necesario para su manejo. Esta información deberá incluir legislación comparada, estadística, base nacional de datos legales, acceso al Sistema de Información y Gestión Macroeconómica (SIGMA) del Banco Central, sistema de información del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, base de datos demográficos y sociales del Instituto Nacional de Estadística, acceso a redes nacionales e internacionales por correo electrónico, informes de los otros poderes del Estado, información de los medios de comunicación social, plataformas ciudadanas.

Se hace necesario establecer un sistema de procesamiento y acceso de la información que responda a los objetivos concretos de cada usuario: este sistema se enmarca en el concepto de base de datos, entendido como un conjunto de procedimientos y mecanismos que permiten al usuario contar con toda la información necesaria y acceder exclusivamente a la que puede satisfacer sus necesidades específicas.

Dentro del proyecto se desarrollarán todas las actividades necesarias para conformar el banco de datos, proceder a su alimentación e iniciar su ejecución. En este sentido, se definirán las necesidades de equipamiento (hardware) y se adquirirán los equipos, se diseñará el proceso operativo electrónico (software), se capacitará al personal básico para su operación, se iniciará la alimentación de la información y se pondrá en ejecución el sistema (con acceso diferenciados para los diputados y otros usuarios).

Una gran parte de la información que debe recibir y producir el Congreso no puede ser totalmente procesada y transmitida a los usuarios

a través de medios electrónicos; es necesario mantener y actualizar los sistemas tradicionales existentes para ellos, como son los de archivo y biblioteca. Sin embargo, también es preciso dotarles a éstos de los avances y facilidades que se han desarrollado en la actualidad, lo que significa instalar procedimientos de clasificación y acceso electrónicos, así como la infraestructura necesaria para su adecuada conservación y mantenimiento.

### **3. Gestión, organización y métodos**

Atendiendo a los cambios que se han producido en los últimos años en el entorno general del país, frente a los cuales se ha mantenido prácticamente inalterada la estructura institucional y administrativa del Congreso, el proyecto impulsará un proceso de desarrollo institucional y de cambios organizacionales de mucha amplitud y profundidad. Con este fin, trabajará en las áreas de carrera administrativa, clasificación de cargo y capacitación.

El proyecto establecerá los lineamientos de un sistema de carrera administrativa de la Función Legislativa que, entre otros objetivos, asegure la eficiencia en el desempeño de las funciones del personal permanente del Congreso y la continuidad de las acciones que éste realiza. La carrera administrativa establecerá las condiciones de acceso al cargo, ejercicio, durabilidad y remuneraciones, buscando la profesionalización del personal; para esto establecerá los criterios de separación entre las funciones de carácter representativo del Congreso.

Un aspecto estrechamente vinculado al impulso de la carrera administrativa de la Función Judicial es la definición de un sistema apropiado de clasificación de cargos y de redefinición de los aspectos orgánico-funcionales. Esto es imprescindible para alcanzar el nivel óptimo en la prestación de servicios en el ámbito administrativo y técnico del Congreso y para consolidar la profesionalización del personal.

Un tercer aspecto dentro de este ámbito institucional y administra-

tivo es el de la capacitación permanente del personal que trabaja, permanente o temporalmente, en el Congreso Nacional.

Para esto, a partir de un diagnóstico de las necesidades y las condiciones existente, el proyecto diseñará un sistema permanente de capacitación para los diversos niveles y áreas del Congreso Nacional (funcionarios permanentes y ocasionales, direcciones y departamentos, Comisiones Legislativas, personal técnico y administrativo, etc.). Este diseño incluirá la producción de manuales de capacitación continua y actualización, así como la definición de actividades y eventos bajo los cuales se debe realizar (cursos, seminarios, talleres, conferencias, edición de textos, etc.).

#### **4. Relaciones con la opinión pública y con la sociedad civil**

El fortalecimiento del Congreso Nacional exige impulsar no solamente transformaciones organizativas internas sino también profundos cambios en sus relaciones institucionales con las otras funciones del Estado y en general con la sociedad. El prestigio del Congreso como institución clave de la democracia depende en buena medida de su capacidad de relacionarse con su entorno y de comunicar adecuadamente sus actividades; de ello depende también en gran parte para la obtención de consensos y el mayor grado de participación de la sociedad en las actividades parlamentarias.

Atendiendo a estas consideraciones, el proyecto diseñará y pondrá en ejecución un sistema de comunicación y concertación que se asentará sobre cuatro áreas de trabajo: concertación e intercambio político, medios de comunicación, información al público y promoción de la participación social. En cada uno de ellos se realizarán actividades específicas que permitan construir mecanismos y procedimientos adecuados al fin particular que se persigue en cada caso.

En su función de organismos de representación, el Congreso debe alimentarse permanentemente de la participación directa e indirecta

ta de la ciudadanía; así mismo, en su función de organismo de legislación, como lo establece la Constitución Política de la República, puede nutrirse de esa participación; finalmente, en la función social de fiscalización y control debe también incorporar la participación social como un componente del mecanismo democrático de toma y entrega de cuentas por parte de las entidades estatales y de los mandatarios.

Dado que este aspecto no ha recibido mayor atención -inclusive no se ha reglamentado la disposición constitucional de la iniciativa popular en la formulación de leyes- en el marco del proyecto se diseñará un subsistema de participación. Este buscará establecer los mecanismos, modalidades sociales de toda índole (gremial, académica, religiosa, étnica, etc.), y deberá también formular las propuestas de reformas legales y reglamentarias para hacer viable la participación.

## **5. Modificaciones constitucionales**

La función de legislar ocupa la mayor parte del tiempo de los diputados y abarca el mayor número de actividades que desarrolla el Congreso Nacional; en ésta se incluyen la proposición y trámite de nuevas leyes así como las reformas constitucionales, legales y reglamentarias. Además, en un momento de cambios como el que vive actualmente el Ecuador, esta función asume una importancia más grande que la que normalmente tiene.

Considerando esto, el proyecto dará especial atención en apoyo al procesamiento de reformas constitucionales, legales y reglamentarias que desarrolla el Congreso. Una parte de este apoyo se materializará a través de las asesorías (especialmente de la jurídica y de las especializadas), pero también se buscará hacerlo por medio de la conformación de un ámbito específico de trabajo sobre estos temas.

Con este fin, el proyecto identificará las áreas y temas prioritarios en donde se deben introducir reformas constitucionales, legales y reglamentarias. Aspectos como el manejo y la preservación del me-

dio ambiente, la descentralización política y administrativa del país, la situación de las minorías étnicas, entre otros, vienen ya exigiendo reformas de diversos tipos. Sin embargo, no se cuenta con los estudios adecuados para el trabajo legislativo en esos campos o, por lo menos, con la sistematización de los estudios y análisis existentes. El proyecto generará una capacidad en ese sentido y diseñará los mecanismos a través de los cuales se efectuarán éstos.

## **6. Equipamiento**

Todas las actividades que debe desarrollar el Congreso Nacional, así como las que específicamente se ejecutarán en el marco del proyecto, requieren de una infraestructura y equipos adecuados. De manera fundamental, es necesario contar con una base suficiente de equipos que aseguren el procesamiento de la información, la conformación y funcionamiento de los bancos de datos, la implementación de los mecanismos de seguimiento y que faciliten las actividades de asesoría, de estudios y de análisis.

El proyecto se encargará de definir las prioridades de equipamiento a partir de un diagnóstico de las necesidades del Congreso y de los requerimientos de cada uno de los componentes planteados antes. Se puede prever que este equipamiento se agrupará en cuatro grandes rubros: equipo de computación para captura de información, procesamiento, seguimiento y archivo; equipos audiovisuales para salas de prensa u otras formas de comunicación; equipos para el desarrollo de redes propias o para la integración en las ya existentes; equipos de oficina en general.

Cada uno de ellos será manejado como un subcomponente del equipo en general. Sin embargo, se debe señalar que la adquisición de equipos no debe constituir un rubro significativo -en términos del presupuesto destinado a ello- dentro del proyecto.

## **CAPITULO 4**

### **Convenio de cooperación técnica no reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo**

El Banco Interamericano de Desarrollo concederá al Congreso Nacional un crédito no reembolsable por un monto inicial de USD 750.000 con el objeto de cooperar en el financiamiento de los gastos que demanda la realización de un programa de cooperación técnica para aprobar el Proyecto de Fortalecimiento Institucional elaborado por el Congreso del Ecuador.

El objetivo general del programa es de apoyar al país en la búsqueda de espacios de concertación nacional, sentando las bases para las reformas constitucionales y normativas que se requieran para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, con énfasis en la función legislativa del Estado.

El programa tiene dos componentes: apoyo a la reforma constitucional y normativa, y fortalecimiento institucional del Congreso Nacional.

#### **1. Apoyo a la reforma institucional y normativa**

El programa apoyará la realización de actividades tendientes a facilitar la concertación nacional sobre temas de relevancia para la reforma institucional y normativa, facilitando el diálogo y el consenso entre los poderes públicos y la ciudadanía. Estas actividades, promovidas desde el Congreso Nacional en coordinación con los otros poderes del Estado, estarán asociadas con:

- a) Documento de apoyo: comprendería la elaboración de documentos que sirvan de referencia y ofrezcan alternativas para orientar la discusión sobre los contenidos específicos de las reformas que se requiera llevar a cabo;
- b) Búsqueda de consensos: incluiría la realización de seminarios,

talleres, foros, encuestas y estudios orientados a la concertación necesaria para sentar las bases institucionales y normativas que conducirían al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dichas actividades cubrirían los campos del ordenamiento constitucional general, el sistema y las funciones legislativa y judicial del Estado.

Para la ejecución de este componente, el programa proporcionará asistencia técnica nacional e internacional y apoyo organizativo e institucional.

## **2. Fortalecimiento institucional del Congreso Nacional**

El programa apoyaría acciones básicas iniciales tendientes al fortalecimiento institucional del Congreso Nacional. Para estos efectos, se incluirían actividades en las siguientes áreas:

a) Asesoría técnica: comprenderá: (i) la contratación e incorporación a la planta de personal del Congreso de un cuerpo mínimo de asesoría técnica multidisciplinaria de carácter permanente a la actividad legislativa, especialmente de carácter jurídico y económico (4 a nivel central y 8 para las comisiones permanentes). La incorporación de estos asesores se haría en base a criterios de mérito y capacidad, para cuya definición se contratarían con cargo al financiamiento del Banco, los servicios de una firma consultora o alguna institución nacional capacitada. El costo de la incorporación de los asesores permanentes será financiado con cargo a la contrapartida nacional. A estos efectos, el Congreso logrará los acuerdos necesarios para: (i) reducir el número de contratos temporales por año; (ii) revisar y mejorar el sistema para la reorganización administrativa del Congreso Nacional; (iv) diseñar e implantar un programa sostenible de capacitación; y (v) establecer un fondo rotatorio para la contratación de asesoría técnica externa que atienda las necesidades de apoyo a la agenda legislativa.

b) Sistema de información: (i) análisis y diseño de una red de infor-



mación básica; (ii) implantación de un sistema de seguimiento y gestión legislativa para las comisiones permanentes, la Comisión de Mesa, la Secretaría, la Vicepresidencia y la Presidencia del Congreso Nacional; (iii) instalación de un servidor central y de las computadoras personales necesarias para la interconexión entre las áreas institucionales mencionadas en el inciso anterior; y (iv) capacitación para los usuarios.

## **Estado actual del convenio**

Este convenio, aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno del Ecuador, se encuentra en la etapa de cumplimiento por parte del Congreso Nacional de las condiciones previas a la firma contractual que se espera estén cumplidas a fines del mes de enero de 1997.

El presente documento tiene como base técnica los trabajos elaborados por los siguientes consultores y entidades:

- “El Congreso Nacional del Ecuador: aspectos estructurales y de funcionamiento”, *Simón Pachano*.
- “Proyecto de fortalecimiento institucional Congreso del Ecuador”, *Grupo Consultor- Simón Pachano*.
- “Fortalecimiento institucional del Congreso del Ecuador” *Consultores BID-Pablo Calderón*.
- “Apoyo al fortalecimiento de la institución democrática”, *Banco Interamericano de Desarrollo*.

## **La búsqueda de una democracia gobernable**

La inauguración del mandato del electo presidente Jaime Roldós Aguilera en 1979, constituyó un hito en la historia política contemporánea. A través de este hecho se concretó en Ecuador el primero, más rápido y menos violento proceso de transición a la democracia en América Latina. Al mismo tiempo se inició uno de los períodos democráticos más prolongados que ha disfrutado el país en su historia republicana, dando lugar a la celebración ininterrumpida de 5 elecciones presidenciales y 8 elecciones legislativas.<sup>1</sup>

A pesar de que las instituciones democráticas formales han sido respetadas durante estos 18 años, no se puede afirmar que la democracia ecuatoriana haya culminado su etapa de consolidación, pues aún conserva su carácter personalista, con instituciones débiles y con objetivos de corto plazo. La Constitución promulgada en 1979 contempló algunos preceptos para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema político y auspiciar la consolidación de las instituciones democráticas. El documento estuvo inspirado en tres principios básicos: institucionalizar el sistema de partidos, fortalecer la legitimidad electoral del presidente para facilitar su gestión de gobierno y minimizar el conflicto en la relación entre el presidente y el Congreso.

El arreglo político adquirió trascendental importancia para consumir las aspiraciones democráticas, ya que en la medida en que se aumentara la capacidad de gobernar del sistema, se podría enfrentar eficientemente los retos de desarrollo social y crecimiento económi-

---

1. El otro caso de prolongada estabilidad democrática ocurrió a principios de siglo, entre 1907 y 1925. Sin embargo, el fraude electoral fue una práctica común durante esos 18 años de predominio del Partido Liberal, ya que hubo tres presidentes electos con más del 93% de la votación total.

co que demandaba el país. Lejos de percibir los esperados frutos de la experiencia democrática, la ciudadanía ha visto con desconfianza la indiscriminada proliferación de agrupaciones políticas con pobres contenidos ideológicos, las actitudes personalistas y clientelares de quienes fueron electos como sus representantes políticos, y los elevados niveles de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se han traducido en repetidos enfrentamientos institucionales, desvirtuando las iniciativas de ley tendientes a promover el desarrollo del país. La corrupción, la esclerosis burocrático-administrativa, la incapacidad para formular políticas de desarrollo coherentes y sostenidas, han sido otras expresiones típicas de ingobernabilidad en Ecuador.

El Programa de Apoyo Legislativo es una iniciativa institucional que pretende mejorar la capacidad técnica de los diputados y sus cuadros de asesores, en el complejo proceso de toma de decisiones. Para acometer sus objetivos, el proyecto contempla el procesamiento y publicación de información legislativa de primera calidad, así como la realización de eventos para discutir los temas de mayor relevancia política. A continuación, se analiza brevemente la institución Legislativa en Ecuador, su estructura, su funcionamiento y sus limitaciones; en la parte final de este artículo, se explicará con detalle el funcionamiento del proyecto.

## **El Poder Legislativo**

Por su carácter representativo por excelencia, el Congreso Nacional ha sido la arena política para la resolución de conflictos y la construcción de consensos. El Congreso, que ejerce la Función Legislativa en Ecuador, es la institución democrática que está en contacto más directo con los ciudadanos, porque otorga representación política a diputados de distintas regiones geográficas, tendencias políticas y clases sociales del país. Al interior del Congreso, la mayor parte de diputados son renovados cada dos años, permitiendo que los electores puedan evaluar frecuentemente el desempeño legislativo. Por estas razones, el Congreso Nacional es el espacio en el que ha surgido la mayor conflictividad política del sistema, pero al mismo tiempo,

es la institución que ofrece el mayor potencial para reformar e instrumentar las políticas que busquen promover el desarrollo suficiente y sostenido del Ecuador.

Antes de analizar sus potenciales y debilidades, es relevante revisar los aspectos característicos de este importante poder del estado.

## **Estructura y Composición del Congreso Nacional**

El Congreso del Ecuador tiene una estructura unicameral y se compone actualmente de 82 diputados electos bajo un criterio mixto: hay 12 diputados denominados nacionales que son electos sobre la base de todo el país, y el resto son electos sobre una base provincial de acuerdo con el tamaño de la población a la que representan.<sup>2</sup> La asignación de escaños se hace por Representación Proporcional en función de listas cerradas presentadas por los partidos políticos.<sup>3</sup> El tiempo de duración de sus cargos es de 4 años para los diputados nacionales, y de 2 años para los diputados provinciales; los diputados pueden buscar su reelección al finalizar su periodo. De la estructura señalada, resulta que aproximadamente el 85% del Congreso se renueva cada 2 años, con la celebración de las elecciones intermedias.

El Congreso en pleno sesiona en un periodo ordinario de 60 días a partir del 1 de agosto hasta el 9 de octubre. Para llevar a cabo su tarea legislativa de manera más eficiente, el Congreso se compone de 5 Comisiones Legislativas Permanentes, y varias Comisiones Especiales y Ocasionales. Las Comisiones Legislativas Permanentes son: la

---

2. En Ecuador, la distritación electoral ha respetado la división político administrativo del país, por lo cual los diputados provienen de las 21 provincias ecuatorianas. El tamaño de las provincias varía desde las binominales (en la región Amazónica y Galápagos), hasta aquellas que eligen 10 diputados como Guayas. El tamaño distrital promedio es de 3.7.

3. La fórmula de asignación ecuatoriana se basa en la representación proporcional, siguiendo la fórmula de cociente y residuos mayores. Primero se obtiene un *cociente eliminador* (producto de dividir los votos válidos entre el número de escaños disponibles); los partidos no eliminados por este primer cociente, suman sus votos válidos y se vuelven a dividir entre el número de escaños, obteniendo así un *cociente distribuidor*. La distribución final de escaños se hace en función del cociente distribuidor.

Comisión de Mesa (encargada de asuntos administrativos propios del Congreso); de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto; y, de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial. Estas Comisiones se componen de 7 diputados cada una, representados en la misma proporción que la de sus respectivas bancadas de partido en el Pleno del Congreso; ningún diputado puede ser miembro principal de dos comisiones a la vez; los diputados pueden reelegirse dentro de las comisiones si así lo desean, pero las comisiones deben renovarse en un máximo de 5 miembros al iniciar el siguiente periodo. En cuanto a las Comisiones Especiales, éstas son creadas por el Presidente del Congreso, quien tiene la facultad de designar a los cinco diputados que las van a conformar.<sup>4</sup>

## **El Proceso Legislativo**

Cuando llega una iniciativa de ley, procedente del Poder Ejecutivo o del mismo Congreso, ésta es remitida a la Comisión de Mesa para que su presidente (que es además el Presidente del Congreso) decida a qué Comisión se va a encargar su análisis, discusión y debate. No existe ninguna regla que especifique los criterios bajo los cuales el presidente deba remitir determinada iniciativa a una Comisión específica; la distribución de la carga legislativa se hace únicamente en función de la temática de la propuesta, y no tanto en función de la capacidad técnica de dicha Comisión para decidir sobre la iniciativa.

Dice la Constitución de la República que el Congreso está encargado de conocer, aprobar o negar los proyectos de ley, y cuando éste entra en receso, la Función Legislativa la asume el Plenario de las Comisiones Legislativas, que está compuesto por todos los diputados que conforman las Comisiones Permanentes. Las iniciativas de ley deberán ser aprobadas en dos debates -dice el artículo 91 constitucional-, volviendo la iniciativa a su comisión de origen para sufrir

---

4. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, (Quito: Congreso Nacional del Ecuador, 1996), arts. 106 - 121.

las correcciones pertinentes. Cuando una ley ha sido aprobada por el Congreso, se remite al Ejecutivo para que éste sancione y promulgue la ley. Si el Ejecutivo rechaza la ley en su totalidad, la iniciativa deberá ser archivada para ser considerada después de un año, a menos que el Congreso solicite al Presidente que someta la cuestión a Consulta Popular, como lo indica el artículo 93. Cabe señalar que esta eventualidad nunca ha ocurrido en el Congreso ecuatoriano. En caso de que la objeción recayere sobre una parte de la ley, el Congreso puede rechazar el veto presidencial con el voto mayoritario de las dos terceras partes de sus miembros, o puede corregirla; en cuyo caso, la ley se promulga.<sup>5</sup>

En su tarea legislativa, la actividad del Congreso Nacional atraviesa por un ciclo bastante consistente. Se ha observado que hay intensa actividad por parte de los diputados en los meses de agosto y septiembre, cuando el plenario del Congreso está reunido en período ordinario, y la Comisión de Mesa (que incluye al Presidente del Congreso) y demás Comisiones Permanentes están recién configuradas; el segundo período de actividad ocurre hacia fines del año, en los meses de noviembre y diciembre, puesto que el Congreso se apresta a decidir sobre el Presupuesto Fiscal del año entrante. Finalmente, los meses de mayo, junio y julio son de especial actividad legislativa, pues un ciclo legislativo está próximo a cerrarse y las últimas iniciativas de ley son discutidas para su aprobación; dichos meses coinciden cada dos años, con la celebración de elecciones legislativas, por lo que aumentan los incentivos para finalizar las tareas pendientes antes de ser relevados de sus cargos."

Como se puede observar, sí existen los espacios constitucionales apropiados para que el Congreso produzca legislación adecuada de manera rápida y eficiente, puesto que gran parte de la carga legislativa recae sobre las Comisiones correspondientes. En el caso de las Comisiones Permanentes que están formadas por 7 miembros titula-

5. *Constitución Política de la República del Ecuador*, (Quito: Congreso Nacional del Ecuador, 1996), arts. 89 - 94.

6. Con la vigencia de la ley que permite la reelección legislativa inmediata, a partir de 1996, han aumentado los incentivos de los diputados para mejorar su desempeño en el Congreso y perseguir la reelección. Sobre este punto, se ampliará más adelante.

res, aumentan las posibilidades de poder articular consensos políticos en torno a determinados temas o iniciativas de ley. La disponibilidad de información legislativa de alta calidad, que llegue a manos de los legisladores de manera oportuna y actualizada, puede tener una influencia decisiva para enriquecer los diferentes temas en discusión. En temas tan delicados y trascendentes como son la aprobación del Presupuesto Fiscal, las Reformas Constitucionales y el diseño de las políticas gubernamentales en materia social, es necesario sustentar los debates con la opinión calificada de los distintos actores del proceso legislativo. Toda decisión política implica necesariamente una distribución de beneficios y costos; a través del debate y la discusión, elementos característicos de la democracia, los diversos actores políticos pueden encontrar equilibrios de poder que faciliten la tarea del gobierno.

Una de las causas fundamentales de la debilidad del Congreso, ha sido la inexistencia de cuerpos técnicos especializados que cumplan con la tarea de asesorar e informar a los diputados. Ante la reducida capacidad de discusión legislativa, el Congreso no ha podido convertirse en un interlocutor calificado para debatir las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, especialmente dentro del ámbito económico. A continuación se exponen algunos factores que han debilitado el funcionamiento del Poder Legislativo.

## **La debilidad institucional del Poder Legislativo**

### **1. Desconfianza pública**

Actualmente, el Congreso del Ecuador atraviesa una de las peores crisis de legitimidad en toda América Latina. De acuerdo con un sondeo de opinión pública levantado en 1993 (ver gráfico 1), el 76% de los ciudadanos encuestados manifestaron su desconfianza en la institución legislativa y el 85% manifestó su desdén hacia los partidos políticos.<sup>7</sup>

---

7. Datos obtenidos de Segundo Barómetro Iberoamericano, mayo 1993, citado por Catherine Conaghan, "Democracy that Matters: The Search for Authenticity, Legitimacy, and Civic Competence in the Andes", Project Latin America 2000, University of Notre Dame-Kellogg Institute, 1994.

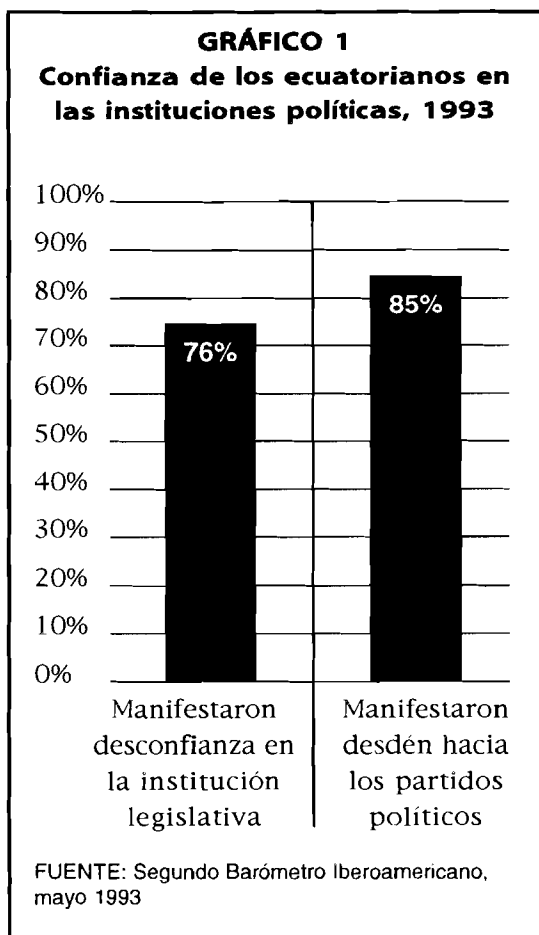
La desconfianza ciudadana está basada en los elevados niveles de conflictividad observados al interior del Congreso, sin que los legisladores ni sus partidos políticos logren aumentar su capacidad de respuesta frente a las crecientes demandas ciudadanas.

## 2. Excesiva fragmentación partidaria

Hay una excesiva fragmentación en el número de partidos políticos que tienen representación en el Congreso. La realización de elecciones legislativas cada dos años, y la regla de representación proporcional para la asignación de escaños, han

auspiciado que en cada período legislativo ingresen al Congreso al menos 10 organizaciones políticas distintas, reduciendo la posibilidad de que el partido del presidente pueda gozar con un contingente legislativo importante y complicando la formación de coaliciones mayoritarias.

El cuadro 1 evidencia que en los últimos 18 años de continuidad democrática, no ha existido ni un solo partido mayoritario en el Congreso. Solamente el CFP consiguió el mayor número de escaños en 1979 (45%), situación cuasi-mayoritaria que no benefició al presidente cefepista Jaime Roldós debido al conflicto producido con el





**CUADRO 1**  
**Fragmentación partidaria y formación de mayorías,**  
**Congreso Nacional del Ecuador: 1979-1998**

| Período Legislativo | Número de partidos con representación en el Congreso | Partido con mayor representación en el Congreso | Porcentaje de escaños del partido más grande |
|---------------------|--|---|--|
| 1979-1984           | 10   | CFP*  | 44.9%  |
| 1984-1986           | 13   | ID  | 33.8%  |
| 1986-1988**         | 13   | ID  | 23.9%  |
| 1988-1990           | 11   | ID*   | 42.3%  |
| 1990-1992**         | 11   | PSC   | 22.2%  |
| 1992-1994           | 12   | PSC   | 27.3%  |
| 1994-1996**         | 13   | PSC   | 33.8%  |
| 1996-1998           | 11   | PSC   | 32.9%  |

\* Partido de gobierno.

\*\* Elección intermedia.

FUENTE: Andrés Mejía Acosta, Ecuador: ¿Una democracia Ingobernable?, Inédito, México, 1996.

presidente del Congreso y líder de la bancada del partido oficial. En la mayoría de casos, el partido con mayor representación en el Congreso, no ha sido el de gobierno sino uno de oposición, dificultando aún más la posibilidad de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Finalmente, es relevante observar que la presencia de elecciones intermedias generalmente ha fragmentado aún más el conjunto de partidos en el Congreso, y consecuentemente, ha disminuído la posibilidad de conformar una mayoría legislativa en torno al partido del presidente.

### **3. Poca disciplina partidaria**

No siempre existe una relación de correspondencia entre las decisiones adoptadas por los diputados desde el Congreso, y las preferencias de los ciudadanos que los eligieron. Lejos de representar los

intereses de sus electores o del partido que los auspicia, ciertos diputados han legislado en buena parte de los casos en función de su "propia conciencia", defendiendo objetivos diferentes en cada votación, actuando al margen de su propio partido, e inclusive afiliándose a otra organización política durante el mismo período legislativo (práctica que en Ecuador se conoce como "*cambio de camiseta*"). Si bien éste es un aspecto de la agenda legislativa que amerita un análisis más profundo, se calcula que al final de un período legislativo, uno de cada cuatro diputados se ha desafiado de su organización partidaria y/o se ha declarado independiente. Por su parte los electores que se han sentido traicionados por las actitudes de sus representantes, no han tenido ningún reparo en otorgar su voto a otro candidato o partido en la siguiente elección, erosionándose cualquier noción de lealtad partidaria. La volatilidad de las preferencias ciudadanas en elecciones legislativas en Ecuador es del 25%, es decir, que entre una elección legislativa y otra, los partidos ganan o pierden en promedio a 1 de cada 4 simpatizantes.<sup>8</sup>

#### **4. Escasa profesionalización**

En su tarea legislativa, el Congreso ha padecido de la escasa preparación, profesionalización y experiencia política de los diputados, porque el sistema ha limitado la posibilidad de que los legisladores aprendan el oficio de legislar. Esto se debió a que, hasta 1996 se había prohibido la reelección inmediata de los diputados, teniendo éstos que esperar por lo menos un período legislativo antes de volver a competir por una curul en el Congreso. La regla ahuyentó a muchos diputados a regresar al Congreso, frustrando la carrera política de la mayoría de ellos: entre 1979 y 1996, tan solo 1 de cada 10 diputados buscó su reelección y volvió a ocupar un escaño en el Congreso.<sup>9</sup> En 1994 se aprobó a través de una consulta popular, una modi-

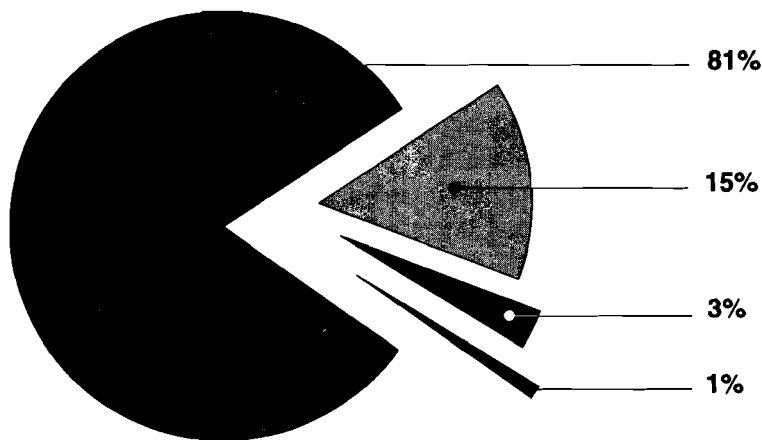
---

8. El índice de volatilidad electoral está construido en base a la cantidad de votos que un partido gana o pierde entre dos elecciones. Si la volatilidad es de 1 (100%), quiere decir que las preferencias de los electores cambiaron diametralmente, y si la volatilidad es de 0, entonces se habla de un electorado leal a su partido y estable en sus preferencias. Véase al respecto, Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995), p. 6.

9. Para un estudio ampliado sobre la reelección legislativa, véase Andrés Mejía Acosta, "La no-reelección legislativa en Ecuador" en *Este País*, México, marzo de 1996, pp. 49-54.

ficación constitucional por la que se permitía la reelección inmediata e indefinida de los diputados. Como se observa en el gráfico 2, esta nueva disposición incentivó para que un mayor número de diputados volvieran al Congreso Nacional, y la tasa total de reelección en Ecuador aumentó a casi 1 de cada 5.

**GRÁFICO 2**  
**Porcentaje de reelección de diputados,**  
**Congreso Nacional del Ecuador: 1997-1998**



**Desde 1979, 469 diputados han sido electos al Congreso:**  
**380** diputados lo fueron una sola vez (81%)  
**69** diputados fueron reelectos una vez (15%)  
**14** diputados fueron reelectos dos veces (3%)  
**6** diputados fueron reelectos tres veces (1%)

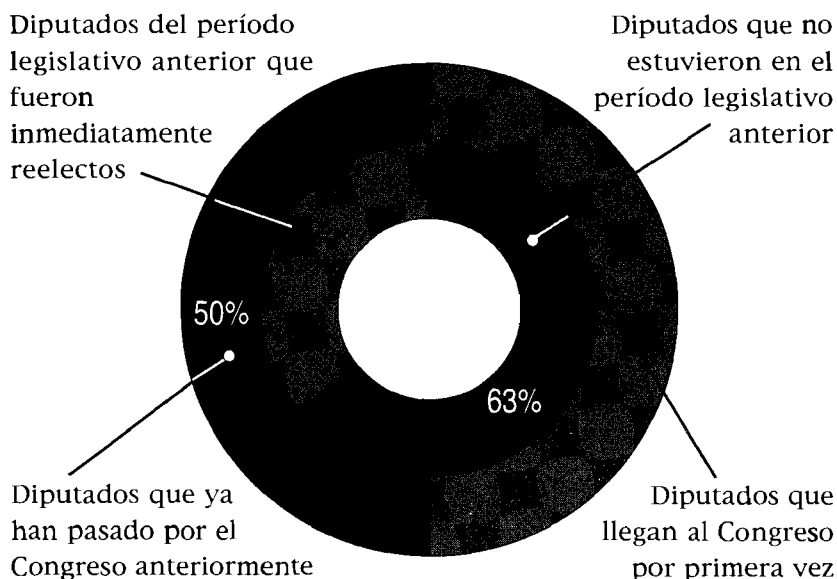
ELABORACIÓN: Andrés Mejía Acosta a base de datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral y el Congreso Nacional.

Ahora bien, es importante reconsiderar la creencia generalizada de que los diputados descuidan sus compromisos con los electores conforme continúan reeligiéndose y permanecen más tiempo al interior del Congreso. La reelección legislativa tiene una enorme ventaja, puesto que permite a los legisladores acumular información valiosa y experiencia en el desempeño de sus tareas legislativas. El oficio de

legislar se aprende con el transcurrir del tiempo y los errores, y el Congreso Ecuatoriano necesita de diputados con experiencia para agilizar la toma de decisiones y facilitar el proceso de formación de acuerdos.

La ausencia de una asesoría técnica que sustente con contenidos empíricos las iniciativas, propuestas y decisiones legislativas, representa otro obstáculo que dificulta la tarea profesional de los diputados. La mayor parte de éstos son “asesorados” por militantes o activistas de partido, quienes reflejan sus propias creencias e intereses políticos por encima de los requerimientos técnicos de cada iniciativa.

**GRÁFICO 3**  
**Composición del actual período legislativo según el porcentaje de reelección de diputados, Congreso Nacional del Ecuador: 1996-1998**



ELABORACIÓN: Andrés Mejía Acosta a base de datos proporcionados por el el Congreso Nacional del Ecuador.

Si se toma en cuenta la composición del actual Congreso (1996-1998), se puede observar que la regla de reelección inmediata ha fomentado mayores niveles de repitencia entre los diputados: el gráfico 3 evidencia que de los 82 diputados que conforman el actual Congreso, 23 han sido inmediatamente reelectos del período anterior (28%) y 40 diputados han tenido alguna experiencia legislativa previa (49%), cifras alentadoras que indican una creciente profesionalización de la clase política al interior del Congreso.<sup>10</sup> Un Congreso en el que la mayor parte de sus diputados ya están familiarizados con el complejo proceso legislativo, constituye un terreno fértil para la exitosa instrumentación de un proyecto de asesoría como el que se plantea en estas páginas.

## **El Programa de Apoyo Legislativo**

Cuando la debilidad de las instituciones ecuatorianas pone en duda la capacidad de los gobiernos para producir resultados en beneficio de su población, es necesario replantear el arreglo institucional vigente. La democracia ecuatoriana necesita ser sustentada y apoyada para dar pasos firmes hacia su consolidación. La búsqueda de un buen gobierno que sea eficiente y efectivo, es una necesidad inmediata que debe traducirse en respuestas cotidianas a las demandas más urgentes de la población; que debe ofrecer participación formal y organizada para los emergentes actores políticos; que tiene que responsabilizarse por el manejo transparente de los recursos públicos. Una democracia gobernable no tiene por qué ser un objetivo inalcanzable; puede convertirse en un instrumento de desarrollo que sea capaz de superar los obstáculos inherentes al sistema político, produzca crecimiento sostenido en lo económico y atienda las urgentes demandas sociales.

El Programa de Apoyo Legislativo (PAL) pretende ser un esfuerzo institucional de información, soporte y asesoría técnica, para promover el mejor funcionamiento del Congreso ecuatoriano. Los congresos modernos enfrentan actualmente una enorme responsabilidad le-

---

10. Estos datos corresponden a un estudio en preparación que dará continuidad al artículo: "La no-reelección legislativa...", op. cit.

gislativa, pues los diputados tienen la tarea de tomar decisiones en materias de la más variada procedencia y con sofisticados niveles de exigencia técnica, particularmente en el campo económico. El Programa pretende facilitar la tarea legislativa de los diputados, ofreciéndoles información actualizada y oportuna para orientar mejor sus opiniones y decisiones. El PAL puede contribuir a elevar la discusión fundamentada de las distintas propuestas, así como difundir el contenido de las mismas entre los propios diputados y actores políticos. Para evitar repetir errores pasados, el PAL se propone actualizar y enriquecer los actuales debates en el Congreso, recuperando iniciativas de ley discutidas en otros períodos legislativos y congresos de América Latina, cumpliendo la función de una memoria legislativa. La necesidad de discutir y sugerir la formación de la agenda legislativa es otra prioridad del Congreso ecuatoriano, para evitar que iniciativas legislativas imprescindibles para el desarrollo del país, queden archivadas o perdidas en los laberintos del proceso legislativo.

El PAL pretende devolver al Congreso la representatividad y legitimidad políticas que le corresponden, de frente a las demás instituciones del gobierno y ante la propia sociedad civil. Es tiempo de que el Congreso Nacional adquiera la capacidad legislativa necesaria para adaptarse a los nuevos retos que plantea el desarrollo democrático del Ecuador. El conjunto de partidos políticos sería uno de los principales beneficiarios de este Programa, en la medida en que se mejore su capacidad legislativa a través de la profesionalización de sus cuadros.

Es importante señalar que no se ha registrado ninguna experiencia previa de asistencia técnica en el Congreso ecuatoriano, bajo las características enunciadas por este proyecto. Ecuador ha quedado al margen de los beneficios de instrumentar un Programa de Apoyo Legislativo. Esta iniciativa ya ha sido puesta en marcha en otros países de América Latina, produciendo alentadores resultados.<sup>11</sup>

---

11. Sobre este tema, CORDES ha recopilado valiosa información de programas similares en países como Chile, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, por mencionar algunos.

## **La creación de una unidad de apoyo al programa**

Se organizará una unidad de apoyo que se ocupará de garantizar que el programa tenga un buen desempeño y grado de efectividad. Para ello se propone:

- Realizar un trabajo no partidista con el fin de asegurar la imparcialidad y objetividad en la elaboración de los análisis y recomendaciones.
- Establecer contacto con un calificado grupo de asesores y expertos en diferentes disciplinas, que sean capaces de recopilar, producir y procesar información de alta calidad, con vasto sustento empírico y al margen de juicios de valor.
- Ofrecer asistencia legislativa de manera rápida y oportuna para enfrentar las crecientes demandas de la Función Legislativa en el momento adecuado; una buena recomendación que llegue tarde a su destino, puede quedarse simplemente en una buena intención.

## **Objetivos y estrategias del PAL**

Como objetivo general, el Programa de Apoyo Legislativo pretende proveer a los legisladores, asesores, funcionarios y dirigentes de partido, de las herramientas necesarias para asegurar que la adopción de decisiones evalúe toda la información relevante que exista sobre determinada cuestión. De manera complementaria a este objetivo, se contempla fomentar una mejor cultura política entre el resto de la población, a través de la difusión del funcionamiento de las instituciones políticas y el papel que juegan para consolidar la democracia en el país.

El Programa pretende traducir sus objetivos a través de las siguientes estrategias específicas:

- *Diseñar, nutrir y mantener actualizada una base de datos que con-*

tenga información relevante sobre las diferentes facetas del proceso legislativo.

- *Producir y suministrar información fáctica* a legisladores y otros actores involucrados en el proceso legislativo.
- *Contribuir a la formación de la agenda legislativa*, haciendo un análisis de los temas más relevantes para promover el desarrollo del país.
- *Mantener una memoria de las iniciativas legislativas* discutidas durante el presente y anteriores períodos legislativos.
- *Conducir una estrategia de difusión y divulgación* de los contenidos de las iniciativas en debate, para facilitar el aprendizaje ciudadano de los procesos democráticos.

## **Metas propuestas y retos planteados**

La principal meta del programa es contribuir a la formación de una cultura legislativa responsable, en la cual, el político es un agente que pone su capacidad legislativa y su poder de decisión, al servicio de los intereses de sus electores. Al garantizar el libre flujo de información relevante entre los actores políticos involucrados en determinada decisión, se establecen las bases para que dichos agentes puedan llegar a consensos o acuerdos sobre la mejor manera de distribuir los beneficios y asumir los costos que toda decisión política trae consigo. Por otro lado, el Programa se propone recordar al ciudadano que él también es un protagonista importante en el proceso de formación de leyes, especialmente cuando éste participa, se informa y actúa en concordancia con sus necesidades, sin olvidar el respeto a los preceptos democráticos.

La instrumentación de un programa de esta magnitud no está exenta de dificultades y retos. De la atenta observación y lectura de experiencias similares en otros países de América Latina, se pueden extraer algunas enseñanzas para garantizar que el Programa de Apoyo



Legislativo pueda maximizar sus posibilidades de éxito, en el menor tiempo posible, y haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles. Para ello se recomienda desarrollar una eficiente estrategia de comunicación y difusión del trabajo que realiza el PAL, principalmente entre los miembros del Congreso. Además es importante tomar en consideración la acelerada rotación y renovación de los cuadros de asesores políticos y hasta de los mismos diputados en el Congreso, situación que interrumpe la continuidad y el aprendizaje político ya iniciado por el Programa. Para enfrentar esta situación, se contempla orientar también el trabajo de apoyo a dirigentes políticos de partidos (nacionales y provinciales), actores que tienen un potencial futuro como diputados.

## **Descripción del Proyecto**

El Programa de Apoyo Legislativo tiene por objeto ofrecer asesoría técnica necesaria para que los legisladores puedan sustentar sus decisiones, pero también pretende involucrar de manera más directa a los demás actores políticos en el proceso legislativo del país y promover la difusión de los valores democráticos. Hay que tomar en cuenta que el 85% de escaños del Congreso se renueva cada dos años, por lo que la instrumentación del Programa tendría mayor continuidad y sería más productiva si es que se trabaja durante más tiempo con el mismo conjunto de legisladores, en este caso, aquellos que iniciaron funciones en agosto de 1996.

En función de los requerimientos planteados, se han diseñado cuatro tipos de actividades que estarán a cargo del Programa:

### **1. Base de Datos**

Es de fundamental importancia para el Programa, la existencia de una base de datos en asuntos legislativos, lo suficientemente versátil, accesible y completa, de manera que se convierta en la principal herramienta de trabajo de asesoría parlamentaria. El propósito es garantizar acceso inmediato al historial legislativo de cada iniciativa, para uso interno en la elaboración de las publicaciones, como fuente de información para los estudios de análisis que se van a pro-

ducir, y para consulta general de los diferentes actores relacionados con la actividad política (diputados, dirigentes de partidos, funcionarios de gobierno, académicos, estudiantes).

La base de datos contendrá los registros de todos los diputados que han pasado por el Congreso desde 1979, incluyendo variables como: nombres, períodos legislativos en los que han participado (en caso de haber sido reelectos), partidos políticos a los que han representado, provincias de procedencia, e inclusive una relación de las comisiones legislativas en las que han trabajado. Además, la base comprenderá una versión computarizada de toda la legislación emitida, considerada y rechazada por el Congreso ecuatoriano desde el reinicio de la democracia en 1979. Actualmente ya se disponen de algunos insumos para su elaboración, como son por ejemplo, los registros completos de los diputados en hoja electrónica, los diferentes informes producidos anualmente por el Congreso y la legislación ecuatoriana codificada en CD-ROM. El resto de información, se obtendrá de los archivos del mismo Congreso Nacional.

Para la recolección, clasificación y levantamiento de esta información, se ha contemplado la posibilidad de realizar “Talleres de Investigación Legislativa” con estudiantes universitarios de Ciencia Política, para elaborar posteriormente los criterios de clasificación en computadora, y finalmente llenar la base de datos. Se requiere de un trabajo constante de corrección y actualización de la información disponible.

Si el programa continúa recibiendo el apoyo necesario para operar después de los 18 meses previstos, se ha contemplado extender una fuente de consulta legislativa en el Congreso Nacional a través de una terminal de computadora, que estará directamente al servicio de los diputados y sus asesores. Para este efecto, se llevaría a cabo un convenio de cooperación y asistencia con el Congreso.

## **2. Publicaciones**

Con la ayuda de la base de datos, el Programa de Apoyo Legislativo será capaz de producir información valiosa de primera mano, que se-

rá difundida entre los diputados y demás agentes políticos, a través de distintas publicaciones periódicas. Estas serán de tres tipos:

- **Boletín**

Publicación semanal con una extensión de 4 páginas.<sup>12</sup> Esta publicación contendrá las correspondientes fichas legislativas de las leyes en discusión y contendrá además un breve análisis de la coyuntura legislativa.<sup>13</sup> La característica de esta publicación es su frecuencia y la actualidad de sus contenidos, de manera que el Programa tenga una constante presencia al interior del recinto legislativo. Este cronograma se modificará para ajustarse a las necesidades coyunturales, como por ejemplo si el Presidente de la República introduce un proyecto de ley de urgencia económica.<sup>14</sup> En esta eventualidad, el Boletín dará prioridad a la discusión de dicho tema.

- **Bitácora**

Publicación bimestral de aproximadamente 40 páginas de extensión, que analice de manera objetiva, las iniciativas de ley presentadas o discutidas durante esos meses. La Bitácora incluirá un resumen de los respectivos boletines, ampliado con los antecedentes de dichas leyes. Además se hará un análisis de factibilidad de la aprobación de las propuestas más relevantes, que incluya una relación costo-beneficio de instrumentar dicha iniciativa. La Bitácora incluirá la publicación de artículos de opinión, elaborados por los colaboradores del Programa.

- **Análisis Prospectivo**

Publicación cuatrimestral de aproximadamente 60 páginas de extensión, que enfatice y oriente la discusión de los temas que van a ser

---

12. El Boletín será quincenal durante los primeros seis meses de instrumentación del Programa, y semanal durante el siguiente año.

13. Una ficha legislativa contiene información sobre: los autores de la iniciativa, las razones que motivan la propuesta, el resumen de su contenido, la etapa de discusión en que se encuentra la iniciativa, quiénes apoyan la moción y los grupos que se oponen.

14. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, el Presidente de la República se reserva la facultad para presentar proyectos económicos de carácter urgente; el Congreso deberá aprobarlos o rechazarlos dentro de quince días; transcurrido ese tiempo, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-ley, hasta que el Congreso lo reforme o lo derogue. Véase al respecto, *Constitución Política...*, op. cit., art. 88.

tratados dentro de la agenda legislativa de los meses siguientes. El Análisis estará elaborado por un consultor especializado en cada tema de discusión. El primer estudio se elaborará con los temas pendientes de la agenda política hacia el final del período legislativo; el siguiente ejemplar contendrá un análisis sobre los temas más urgentes en materia de desarrollo social y que deben ser considerados por el período ordinario de sesiones.<sup>15</sup> El tercer *Análisis* contendrá un detallado estudio sobre la política económica, con especial énfasis en el tema del presupuesto fiscal.<sup>16</sup> En todos los casos, los estudios deberán subrayar la relevancia de dichos proyectos de ley, hacer una clara distribución de los costos y beneficios que implican, y justificar plenamente las recomendaciones sugeridas. Para profundizar la discusión de los temas sugeridos, se ha contemplado la realización simultánea de seminarios con igual temática.

### 3. Seminarios

La tercera función del Programa de Apoyo Legislativo está orientada no solamente al grupo meta sino también hacia otros agentes involucrados en el proceso legislativo, como por ejemplo algunos sectores de la sociedad civil. Para ello, se ha previsto la organización de cuatro seminarios de manera paralela con la publicación de Análisis.

- *El Proceso Legislativo Comparado*, diseñado para discutir y comparar los diferentes arreglos electorales, de partidos y legislativos en otros países. El seminario estará dirigido especialmente a aquellas personas interesadas en conocer más sobre las instituciones democráticas vigentes en Ecuador y el mundo.
- *La Agenda Social*, contempla la discusión de los temas relevantes de la reciente agenda legislativa en materia social. El seminario está dirigido a los diputados, sus asesores y dirigentes políticos.
- *La Política Económica*, este encuentro tiene por objeto la discusión

---

15. El período ordinario de sesiones dura en Ecuador del 1ro. de agosto hasta el 9 de octubre de cada año.

16. De acuerdo con la Constitución de la República, la respectiva comisión legislativa deberá discutir y aprobar el presupuesto fiscal antes del 31 de diciembre de cada año.

de los temas económicos que competen al desarrollo del país, y en especial sobre la elaboración de partidas y distribución del presupuesto de gobierno para cada año. Por su contenido, está claramente orientado a sectores financieros, el gabinete económico y naturalmente los mismos diputados.

- *Congreso y Reforma Constitucional*, es el nombre del cuarto seminario cuyo propósito es reflexionar sobre algunas reformas pertinentes que se pueden hacer al Poder Legislativo y al sistema de partidos, con el fin de agilizar la toma de decisiones, reducir los niveles de conflicto político y fomentar la gobernabilidad en Ecuador. El seminario estará dirigido especialmente a los diputados y dirigentes de los partidos políticos.

#### **4. Otros eventos**

- *Mantener un programa de Consultorías Permanentes*, para ofrecer información precisa e inmediata sobre temas específicos, que enriquezca el trabajo de las respectivas Comisiones Legislativas en el Congreso.

### **Una reflexión final**

La modernización del Poder Legislativo es una tarea impostergable en la agenda de reformas para promover la gobernabilidad del país. Cada año, un mayor número de Congresos en América Latina están incorporando elementos de análisis técnico para mejorar el conocimiento y la capacidad de discusión de las complejas iniciativas legislativas. La profesionalización legislativa puede contribuir de manera importante para atender efectivamente las crecientes y diversas demandas ciudadanas.

El Programa de Apoyo Legislativo pretende acometer este reto, produciendo información actualizada y oportuna, difundiendo los contenidos del análisis, fomentando la discusión informada y generan-

do una cultura legislativa responsable a través de la divulgación de los preceptos democráticos entre la ciudadanía y los actores involucrados en la toma de decisiones públicas. El esfuerzo por agilizar y fortalecer el funcionamiento de las instituciones políticas vigentes, concretamente el Congreso Nacional, tiene como objetivo contribuir a la consolidación de una democracia gobernable en Ecuador.