

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

**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.