

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

**Maestría en Comunicación y Sociedad con
mención en Políticas Públicas para Internet**

Las NTIC en la participación para la legislación

Consuelo Albornoz Tinajero

Felipe Burbano, Director
Simón Pachano y Michel Rowland, Lectores

Quito, junio de 2005

Índice

Índice	3
Capítulo I Introducción	5
Metodologías de investigación utilizadas	7
Marco teórico	10
El contenido	25
Capítulo II Del dicho al hecho... está el Congreso	26
El derecho a la participación ciudadana	26
El estatuto jurídico de la participación ciudadana en la legislatura	29
El proceso de formulación de la ley	31
Cultura institucional y prácticas de trabajo	35
Facilismo y simulación	48
El espacio para la participación ciudadanía en el Congreso	51
Visiones sobre la participación ciudadana en el parlamento	56
Exigencias que demandan los procesos de participación ciudadana a los legisladores	65
Capítulo III Las NTIC en el Congreso Nacional. ¿La innovación es posible?	69
El marco normativo	69
Las NTIC en la modernización de los parlamentos	74
La modernización en el Congreso Nacional	82
Percepciones de los diputados sobre las NTIC	87
Interés institucional por la incorporación de las NTIC a la gestión Legislativa	97
Capítulo IV El desafío de no ser un "clon"	100
Comprensiones y praxis de los ciudadanos sobre la participación ciudadana	100
Modelos de participación ciudadana vigentes en el Congreso: el <i>lobby</i> o <i>cabildeo</i>	103
Estado de la participación ciudadana en el Congreso	113
Recursos necesarios para el desarrollo de procesos de participación ciudadana	116
Corolario	120

Capítulo V Visiones sobre las NTIC limitan su uso para la participación ciudadana	122
Percepciones prevaletientes sobre las NTIC	122
Usos de las NTIC para la participación	126
Potencialidades de las NTIC para la participación	129
Corolario	133
Capítulo VI La participación ciudadana en el debate del proyecto de Ley de Educación	134
El debate nacional sobre la Ley de Educación	134
El discurso de la participación	140
Los usos de las NTIC	148
Verificaciones	149
Corolario	151
Capítulo VII Conclusiones	153
Bibliografía	158
Anexos	165

Capítulo II Del dicho al hecho... está el Congreso

El derecho a la participación ciudadana

La participación ciudadana es un derecho fundamental que garantiza la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, de las organizaciones jurídico-políticas y sociales de las que son parte. Se halla recogido y reconocido en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos¹.

El ejercicio de este derecho puede concretarse directa o a través de representantes elegidos. En el primer caso se habla de participación directa y su ideal se expresa en la democracia participativa. Este tipo de participación exige el despliegue de una serie de recursos, no solo de orden logístico u operativo, sino vinculados con necesarios cambios en la cultura y praxis políticas.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 lo consagra como una garantía para todo ciudadano, que la puede ejercer en diversos ámbitos de la vida social. En tal virtud, los espacios políticos en los cuales la ciudadanía y los sectores sociales pueden participar son de lo más variados.

El artículo 1 de la Constitución caracteriza al gobierno como participativo², y el artículo 26 establece diversas formas de participación en relación con los

¹Los principales textos internacionales de derechos humanos reconocen este derecho Ver en «www.iepala.es/DDHH/ddhh693.htm:»

Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre.

Artículo 25 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 23.1º del Pacto de San José de Costa Rica.

Artículo 17 de la declaración de los derechos y libertades fundamentales, aprobada por el Parlamento Europeo.

El artículo 13.1 de la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos.

²Artículo 1 de la Constitución Política de la República del Ecuador: "El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, **participativo** y de administración descentralizada" (Subrayado mío).

derechos políticos³, una de ellas la de presentar proyectos de ley en el Congreso Nacional. En el título IV de la Constitución, "De la participación democrática", se exponen ampliamente los derechos a elegir y ser elegido, a participar en la consulta popular y a revocar el mandato.

El artículo 98 asegura la participación en las elecciones⁴. El artículo 102 garantiza la participación equitativa de mujeres y varones en términos político - electorales y públicos⁵. Los artículos 103 y 105 norman la participación en la consulta popular, como votantes y como convocantes, respectivamente. Incluso excluye de la iniciativa popular el llamado a referendo por cuestiones tributarias⁶. Y el artículo 109 establece qué dignidades están sujetas a la revocatoria del mandato⁷.

En el orden de los derechos sociales, la participación ciudadana y social está señalada también, conforme el mandato constitucional, en la promoción de la

³Artículo 26.- Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas.

⁴Artículo 98.- Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular.

Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos. (Subrayado mío).

⁵Artículo 102.- El Estado promoverá y garantizará la **participación** equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos. (Subrayado mío).

⁶Artículo 103.- Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el **pronunciamiento popular** contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes.

Artículo 105.- **Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular** en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho

Artículo 108.- Los resultados de la consulta popular, luego de proclamados por el tribunal electoral correspondiente, se publicarán en el Registro Oficial dentro de los quince días subsiguientes.

En ningún caso las consultas convocadas por iniciativa popular se efectuarán sobre asuntos tributarios.

El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley. (Subrayado mío).

⁷Artículo 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

cultura por la salud y la vida⁸. Lo está igualmente en la provisión de servicios de seguridad social⁹; en la producción y desarrollo de las actividades culturales¹⁰, así como en la práctica deportiva¹¹. Dentro de ésta alude específicamente a las personas con alguna discapacidad. Otro campo donde la participación ciudadana está reconocida es en el del cuidado del medio ambiente. El artículo 88 observa la intervención de la comunidad en la toma de decisiones que pudieran afectar al medio ambiente¹². El artículo 248 apunta esta noción, cuando establece la participación de las poblaciones involucradas en la conservación y uso sostenible de las reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales¹³.

⁸Artículo 43.- Los programas y acciones de salud pública serán gratuitos para todos. Los servicios públicos de atención médica, lo serán para las personas que los necesiten. Por ningún motivo se negará la atención de emergencia en los establecimientos públicos o privados.

El Estado promoverá la cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y nutricional de madres y niños, y en la salud sexual y reproductiva, mediante la **participación de la sociedad** y la colaboración de los medios de comunicación social (Subrayado mio).

⁹Artículo 55.- La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la **participación** de los sectores público y privado, de conformidad con la ley. (Subrayado mio).

¹⁰Artículo 63.- El Estado garantizará el ejercicio y **participación de las personas**, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los bienes, servicios y manifestaciones de la cultura, y adoptará las medidas para que la sociedad, el sistema educativo, la empresa privada y los medios de comunicación contribuyan a incentivar la creatividad y las actividades culturales en sus diversas manifestaciones. (Subrayado mio).

¹¹Artículo 82.- El Estado protegerá, estimulará, promoverá y coordinará la cultura física, el deporte y la recreación, como actividades para la formación integral de las personas. Proveerá de recursos e infraestructura que permitan la masificación de dichas actividades. Auspiciará la preparación y **participación** de los deportistas de alto rendimiento en competencias nacionales e internacionales, y fomentará la **participación** de las personas con discapacidad (Subrayado mio).

¹²Artículo 88.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su **participación**. (Subrayado mio).

¹³Artículo 248.- El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con **participación de las poblaciones involucradas** cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales. (Subrayado mio).

La vigencia del derecho a la participación no se circunscribe a la población adulta. La Constitución incluye como actores de ella también a la niñez y a la adolescencia, conforme lo señala el artículo 49¹⁴.

Los artículos constitucionales que se refieren a la descentralización, desconcentración y fortalecimiento de los gobiernos seccionales coadyuvan a la participación, pues se dirigen a impulsar la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza, mediante la presencia de la ciudadanía, al tiempo que reconocen la necesidad de la participación de ella para que esos principios tengan lugar¹⁵. La participación de las comunidades, dado que ella propicia la distribución equitativa de recursos de todo orden, es regulada en el artículo 251, el cual apunta a entregar a los gobiernos locales, de modo parcial, las rentas que genere la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios¹⁶. El artículo 253, en tanto, reconoce el derecho a la participación en el sistema económico nacional de los ciudadanos que integran el sector informal de bajos recursos¹⁷.

El estatuto jurídico de la participación ciudadana en la legislatura

La participación ciudadana para la formulación de leyes es un derecho plenamente reconocido en la Constitución, en diferentes artículos. El artículo 26 explicita claramente este derecho¹⁸, y el 146¹⁹ determina los alcances de

¹⁴Artículo 49.- Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado les asegurará y garantizará el derecho a la vida, desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación, a la seguridad social, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la **participación social**, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten. (Subrayado mío).

¹⁵Artículo 225.- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la **participación ciudadana** y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. (Subrayado mío).

Artículo 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y **participación ciudadana**. (Subrayado mío).

¹⁶Artículo 251.- Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado. La ley regulará esta **participación**. (Subrayado mío).

¹⁷Artículo 253.- El Estado reconocerá las transacciones comerciales por trueque y similares. Procurará mejores condiciones de **participación del sector informal de bajos recursos**, en el sistema económico nacional, a través de políticas específicas de crédito, información, capacitación, comercialización y seguridad social. (Subrayado mío).

¹⁸Artículo 26.- Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, **de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional**, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de

tal participación, los requerimientos para ejercerla y algunos procedimientos necesarios para su aplicación.

A la iniciativa popular, denominación con la que esta forma de participación es nombrada en la Constitución, se suma el derecho ciudadano a reformar la Constitución²⁰, y el de presentar proyectos de interpretación constitucional²¹, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para la presentación de proyectos de reforma constitucional.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente solo regula la iniciativa popular en la reforma constitucional²². No menciona nada sobre la iniciativa para la formulación de leyes.

En el reglamento interno de la Función Legislativa la iniciativa popular es regulada en los artículos del 101 al 105²³. En ellos se diferencian dos tipos de iniciativa y se establecen los procedimientos para su presentación.

revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. (Subrayado mío).

El artículo 146, sobre la iniciativa popular, dice: "**podrán presentar proyectos de ley, un número de personas** en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

"Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. **La ley regulará el ejercicio de este derecho**" (Subrayado mío).

El segundo inciso del artículo 149 especifica que "quienes presenten un proyecto de ley, de conformidad con estas disposiciones, podrán participar en su debate, personalmente o por medio de un delegado que para el caso acrediten.

"Cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates".

El segundo inciso del artículo 150 señala que "las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición: podrán acudir ante la comisión especializada en la cual se estuviere debatiendo tal proyecto, para expresar sus puntos de vista.

¹⁹Artículo 146.- Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho

Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.

²⁰El artículo 281 garantiza el derecho de presentar proyectos de reforma constitucional, ante el Congreso nacional, a "... un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él."

²¹El artículo 284: En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio. Tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional, las mismas personas u organismos que la tienen para la presentación de proyectos de reforma, su trámite será el establecido para la expedición de las leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional.

²²Artículo 74.- Pueden proponerse reformas a la Constitución Política de la República por los legisladores, el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia, por el Tribunal Constitucional y por iniciativa popular.

Pese a ser un principio reconocido en la Constitución y a que, en los hechos, se produce la participación ciudadana, este derecho fundamental no es ni plenamente reconocido ni ejercido. Habrá que preguntarse si la aprobación de una ley que lo regulara contribuiría a extender el ejercicio de este derecho. Quizá sí, siempre y cuando la ley fuese vista como el primer paso de una política pública, encaminada a promover la participación ciudadana, desde el Congreso.

El proceso de formulación de la ley

Un extenso espacio ocupa en la Constitución el trámite legislativo para la formulación de leyes. Todo el capítulo 5 del título VI reseña sobre ello (artículos del 140 al 143)²⁴.

²³Artículo 101 - La iniciativa popular para los casos previstos en la Constitución se ejercerá mediante la propuesta de, por lo menos, cinco mil electores.

Esta iniciativa puede ser simple o formulada.

Iniciativa simple es aquella por la cual el pueblo presenta determinado pedido para que se adopten las medidas legislativas.

Iniciativa formulada es aquella por la cual el pueblo entrega un proyecto articulado.

Artículo 102.- La iniciativa popular, simple o formulada, será presentada al Congreso Nacional.

Durante el período de receso del Congreso, la atribución señalada en el inciso anterior, corresponde al Plenario de las Comisiones Legislativas.

Artículo 103.- Para poder ejercer la iniciativa popular, los electores deberán reunir los mismos requisitos que para ser tales exige la Ley de Elecciones.

Debajo de la firma de cada elector que auspicie la iniciativa popular, deberá constar el número de la cédula de ciudadanía. La parroquia, el cantón y la provincia en que se encuentra empadronado.

Artículo 104.- Presentado un proyecto de ley y aceptado para su trámite, el Congreso o el Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso, ordenará que el Tribunal Supremo Electoral certifique, previo el trámite respectivo, si las personas que constan como auspiciadoras están inscritas en los respectivos padrones electorales.

Artículo 105.- Con la contestación del Tribunal, el Congreso Nacional o las Comisiones Legislativas en Plenario, en su caso, procederán a conocer el proyecto presentado de acuerdo con el procedimiento previsto en este reglamento.

²⁴Artículo 140.- El Congreso Nacional, de conformidad con las disposiciones de esta sección, aprobará como leyes las normas generalmente obligatorias de interés común.

Las atribuciones del Congreso que no requieran de la expedición de una ley, se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones.

Art. 141.- Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes:

1. Normar el ejercicio de libertades y derechos fundamentales, garantizados en la Constitución.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo.
4. Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a parroquias
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación, la facultad de expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales.
7. Reformar o derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio
8. Los casos en que la Constitución determine.

Art. 142 - Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

Los artículos 148 y 149 establecen cómo y ante quién deben ser presentados los proyectos de ley, independientemente de a quien corresponda su iniciativa²⁵. Y desde el artículo 150 en adelante está detallado el trámite ordinario que deben seguir los proyectos²⁶.

Así, entonces, todo proyecto de ley versará sobre una sola materia y será presentado al presidente del Congreso. Tras ocho días de la recepción por el presidente del Congreso, el proyecto deberá ser distribuido entre los diputados y publicado un extracto en el Registro Oficial. Además, será enviado a la comisión especializada permanente que le corresponda.

En tal comisión, sus integrantes tienen la obligación de conocerlo luego de transcurridos 20 días de su recepción. En este período, los ciudadanos, organizaciones u asociaciones que estuvieren interesadas en la aprobación de tal proyecto o, por el contrario, se opusieran a él, tendrán la oportunidad de acudir a la comisión y dar a conocer sus puntos de vista. Este plazo no se cumple y por ello es que la mayor parte de iniciativas legislativas no pasa del nivel de "distribución" es decir la entrega de los proyectos de ley a los legisladores.

Los ciudadanos y colectivos interesados se pueden dirigir también a la Presidencia del Congreso, que tiene la obligación de remitir las observaciones que le entregaren, a la comisión donde se lo está examinando.

1 Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución.

2. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral.

3. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección.

4. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.

Las demás serán leyes ordinarias.

Art. 143.- Las leyes orgánicas serán aprobadas, reformadas, derogadas o interpretadas por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional.

Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.

²⁵Artículo 148.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y será presentado al presidente del Congreso con la correspondiente exposición de motivos. Si el proyecto no reünere estos requisitos no será tramitado.

Artículo 149.- Quienes presenten un proyecto de ley de conformidad con estas disposiciones, podrán participar en su debate, personalmente o por medio de un delegado que para el caso acrediten.

Cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates.

²⁶Artículo 150: Dentro de los ocho días subsiguientes al de la recepción del proyecto, el presidente del Congreso ordenará que se lo distribuya a los diputados y se difunda públicamente su extracto. Envióará el proyecto a la comisión especializada que corresponda, la cual iniciará el trámite requerido para su conocimiento, luego de transcurrido el plazo de veinte días contados a partir de su recepción.

Luego de estudiarlo y proponer los diputados las modificaciones que considerasen necesarias, la comisión elabora un informe, el cual es enviado a la Presidencia del Congreso, para que el organismo pueda proceder al primer debate. En este proceso, los interesados también pueden presentar sus observaciones. Realizado el primer debate, en el Pleno, el proyecto retorna a la comisión para que los diputados que son miembros de ella elaboren un nuevo informe, con las observaciones formuladas, y someterlo a segundo debate²⁷. El plazo que la comisión tiene para efectuar este análisis no está señalado ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El reglamento interno de la Función Legislativa adiciona algunos detalles con respecto al tiempo que tienen los legisladores para emitir sus observaciones cuando reciben los informes sobre los proyectos de ley para primero y segundo debate. El artículo 97 de tal reglamento, en su cuarto inciso, determina que luego de distribuido el informe para primer debate los legisladores tendrán cinco días hábiles para presentar observaciones por escrito²⁸. Este término tampoco se observa.

Un artículo innumerado, posterior al 97, establece el plazo que tienen los diputados para realizar sus observaciones al informe para segundo debate²⁹.

De regreso al Pleno, para el segundo debate, el proyecto puede ser aprobado, negado o modificado. Si fuera una ley ordinaria bastará el voto de la mayoría de los congresistas asistentes a la sesión. Si fuera orgánica necesitará la aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional, esto es de la mitad más uno, como lo ordena el artículo 143 de la Constitución³⁰.

El siguiente paso, luego de la aprobación del proyecto de ley, es su envío al presidente de la República para que lo "sancione", si coincide plenamente con lo planteado por el Congreso, o lo "objete" parcial o totalmente.

²⁷Este proceso lo norma el artículo 151 de la Constitución que dice: Con el informe de la comisión, el Congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual podrán presentarse las observaciones pertinentes. Luego volverá a la comisión para que ésta presente un nuevo informe para el segundo debate, dentro del plazo establecido por la ley

²⁸"Una vez que esté listo el informe deberá ser distribuido a todos los legisladores quienes tendrán 5 días hábiles para presentar observaciones por escrito, las cuales se adicionarán al informe para primer debate, en el que preferentemente podrán intervenir los legisladores que hubieren expresado su opinión por escrito."

²⁹"Para el segundo debate se requerirá un nuevo informe de la comisión con las observaciones que se hayan recogido en el primer debate y el texto legal respectivo, pero el tiempo posterior al informe para las observaciones de los legisladores se reduce [de] 5 a 3 días hábiles. Las observaciones podrán ser: al informe, al texto de la ley o consistir en impugnaciones específicas a artículos determinados."

³⁰Artículo 143. - Las leyes orgánicas serán aprobadas, reformadas, derogadas o interpretadas por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional. Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.

Si es sancionado, será publicado en el Registro Oficial, luego de diez días de la recepción en la Presidencia de la República. Si fuera objetado parcialmente, el Congreso tendrá que examinar tal reparo en un plazo no mayor de 30 días, desde la entrega de la objeción, y aceptarla o negarla. Si la acepta deberá enmendar el proyecto como lo observó el presidente y aprobar tal enmienda con la mayoría de asistentes. Si rechaza la objeción, podrá ratificar el proyecto como lo aprobó inicialmente, para lo cual necesita contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En los dos casos, el Congreso dispondrá su publicación en el Registro Oficial, conforme el artículo 153 de la Constitución. Pero si la objeción presidencial al proyecto fuera total, el Congreso deberá esperar un año para volver a analizarlo. Para aprobarlo deberá contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. También ordenará su inmediata publicación en el Registro Oficial, según lo manda el indicado artículo 153³¹.

Si la objeción presidencial fuera por considerar el proyecto inconstitucional, éste deberá ser remitido al Tribunal Constitucional para que emita un dictamen en el plazo de 30 días. Si este Tribunal ratificara la inconstitucionalidad total, el proyecto será archivado; pero si tal inconstitucionalidad fuera parcial, el proyecto deberá ser corregido para luego de ello enviarlo a la Presidencia de la República, como lo señala el artículo 154 de la Constitución³². Si el veredicto del Tribunal afirmara que el proyecto es constitucional también el Congreso ordenará su promulgación.

³¹Artículo 153.- Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.

Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.

Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación.

Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial.

Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.

En los casos señalados en esta disposición y en el Artículo 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.

El artículo 152 dice: En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas.

³²Artículo 154.- Si la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, este será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmare la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente de la República.

Cultura institucional y prácticas de trabajo

Una regulación tan detallada, con plazos relativamente cortos, sería de esperar que favoreciera el desarrollo ágil de la acción legislativa. Sin embargo no es así. Esta afirmación la sustento por el análisis de la actividad de los diputados en el período comprendido entre enero y diciembre de 2003. Esto es: la comparación entre el número de proyectos de ley presentados en este lapso, con el de leyes aprobadas, así como con los proyectos de ley listos para el primero y el segundo debates. Además de esta aproximación cuantitativa, desarrollo un análisis sobre la calidad y pertinencia de los contenidos de una muestra de 40 proyectos de ley, equivalente al 19% del total de los proyectos distribuidos en ese período.

Del total de proyectos presentados y distribuidos (212), solo un 5% (11) fueron aprobados. El 8% (18) fueron tratados en primer debate y el 80% (170) no fueron debatidos.

Cuadro N° 1: Gestión legislativa del Congreso Nacional (enero a diciembre de 2003)

Proyectos de ley presentados	Aprobados	A primer debate	A segundo debate	Sin tratar
212	11 ³³	18	0	170

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

El trabajo de los legisladores está muy bien definido en la Constitución y las leyes: legislar y fiscalizar. La primera responsabilidad es entendida, por un número significativo de diputados, como la formulación del mayor número de proyectos de ley posible.

La fiscalización, una suerte de petición de cuentas, suele originarse, por lo regular, en denuncias publicadas en los medios informativos, de las que los legisladores se hacen eco. Emprenden, así, su labor fiscalizadora, caracterizada por ser a posteriori, y con mínimas posibilidades de originar un efecto modificador o de enmienda de alguna irregularidad. Por ello, las llamadas a comparecencias o a un juicio político terminan por ser ineficaces y apenas un pretexto para que los diputados interpelantes tengan un protagonismo coyuntural, que puede ser el origen de una visibilidad más permanente en los medios. La fiscalización se ha devaluado, también, porque el enjuiciamiento de la gestión del funcionario demandado no suele guardar relación con los hechos. Suele resolverse al tenor de las negociaciones que desarrollen los partidos, bloques legislativos, diputados y el Ejecutivo.

Si el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación.

³³De estos proyectos aprobados, 10 fueron formulados por el Congreso y una por iniciativa del Ejecutivo: la Ley Orgánica General de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La información sobre el número, estado del trámite y contenidos de los proyectos de ley elaborados en 2003, así como la observación participante realizada entre enero y diciembre de 2003 en distintas dependencias del Congreso, sugieren ciertos rasgos de la cultura institucional y de las prácticas de trabajo de los parlamentarios, que explican la desconfianza de la ciudadanía en la Función Legislativa, y lo distante que la sociedad se siente de ella.

1- Los legisladores se miran a sí mismos como representantes de los sectores de donde salieron los votos que los llevaron al Congreso y, en esta medida, no se sienten representantes del interés nacional³⁴. La ausencia de diputados nacionales ahonda esta auto percepción. Además, aunque duran cuatro años en sus funciones, la búsqueda de la reelección está presente desde el momento en el que se posesionan.

Como lo electoral copa las preocupaciones políticas de los dignatarios de elección popular, el interés fundamental de los diputados en funciones es mantener su posicionamiento en sus provincias de origen. En esta medida, el apoyo a los proyectos de desarrollo provincial y conocer las quejas y reclamos de sus coterráneos, mucho más si son "compañeros" del partido; asistir a cuanta reunión masiva se produzca en sus ciudades; concurrir a las fiestas, conmemoraciones cívicas y sesiones solemnes locales y provinciales y tramitar condecoraciones, acuerdos y homenajes del Congreso a las instituciones o personajes de sus provincias es la actividad a la que gran número de legisladores le dedican su mayor tiempo y esfuerzo.

Esta cultura se mantiene y preserva por el desconocimiento de la gran mayoría de la población sobre el desarrollo del trabajo legislativo, que espera de los congresistas apoyos que les está prohibido otorgar por la Constitución y las leyes³⁵. Los frecuentes pedidos de donaciones, de fondos y de apoyo para acceder a un cargo público expresan las nociones que sobre la gestión legislativa tiene gran parte de la ciudadanía.

Casi es irrelevante que muchos de los requerimientos, planteados por la mayor parte de quienes piden audiencia a "sus" diputados, estén prohibidos en la Constitución y que el propio Congreso los condene en el Código de Ética³⁶.

³⁴Sin embargo, el artículo 135 de la Constitución dice: Los diputados actuarán con **sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad**, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura. Subrayado mío.

³⁵El tercer inciso del artículo 135 de la Constitución dice: "Prohibese a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional. Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. (...)"

³⁶El artículo 21 del Código de Ética dice: "Los diputados que incurran en las prohibiciones señaladas en el artículo 135 de la Constitución Política de la República, serán sancionados con la pérdida de la calidad de diputados.
Los casos de incompatibilidad que menciona el artículo 135 de la Constitución Política de la República, en su segundo inciso, serán los prescritos en la Ley.

A esta ambigüedad contribuye el hecho de que los candidatos no aclaran, en tiempos de campaña, cuáles son los ámbitos de acción de un diputado, para no restarse posibilidades electorales. Con lo cual mantienen los equívocos y las expectativas entre el electorado y desgastan el reconocimiento del valor intangible del parlamento, como sede de la representación democrática.

Dado que el requisito para ser diputado es ser oriundo de la provincia por cuya representación compete, o haber residido en ella al menos tres años seguidos, su trabajo lo desarrollan entre el Palacio Legislativo y sus provincias. Un buen grupo de legisladores viaja a su ciudad en cuanto concluye el período semanal de sesiones, esto es los jueves por la tarde, y retorna a Quito los martes por la mañana.

La exigencia de la presencia física en las provincias deviene en un pedido casi esquizofrénico: al mismo tiempo que les reclaman por no visitarles a diario y quejarse del "olvido" en el que les tienen sumidos, les reprochan también por estar fuera del Congreso, "paseándose", sin trabajar en favor de la provincia desde el parlamento.

El cultivo de la imagen local y provincial es prioritario para los diputados, quienes sostienen que la notoriedad nacional no les favorece para mantenerse en primera línea en sus provincias. Lo que sí en su opinión les da réditos electorales es que sus electores tengan la percepción de que "han cumplido".

El desarrollo de estas actividades, muchas de ellas exclusivamente sociales, no les deja tiempo para el desempeño de sus funciones: la legislación y la fiscalización, las cuales fácilmente son relegadas a un plano secundario.

Su condición de afiliados, militantes y, en muchos casos, dirigentes de sus partidos y movimientos políticos, es otro factor que les exige atención. El trabajo organizativo y de permanente cercanía con las bases partidarias, ante quienes actúan como líderes, termina por competir con su gestión de legisladores y ganarle la partida.

De esta situación son corresponsables, al menos marginalmente, las bases electorales, los grupos de apoyo y los partidos, por el modelo de relación e interacción que establecen con los legisladores.

Este alejamiento de su trabajo parlamentario la mayor parte de los diputados lo suple por medio de sus asesores quienes, en los hechos y en un número significativo de casos, son los que proponen y formulan los proyectos de leyes que los legisladores suscriben.

No constituye infracción, el reclamo sobre el eficiente desempeño de los responsables de las funciones del Estado y demás servidores del sector público o sobre el cumplimiento de obligaciones legales y todos aquellos actos de control y fiscalización inherentes a la Función Legislativa."

Por ello, muchos proyectos de ley responden a los conocimientos y experiencia de los asesores sobre ciertos temas y a la valoración que ellos dan a determinados problemas.

El no involucramiento de los diputados en la actividad legislativa, en otras palabras: su ausencia en la dirección de la formulación de leyes, conduce a que un gran número de proyectos de ley de su patrocinio les sean completamente indiferentes, y a que no trabajen para sacarlos adelante.

Guarda concordancia con su condición de diputados provinciales el relativamente importante número de proyectos de ley presentados en el período legislativo de 2003, con un referente local, provincial, regional o relacionado con los organismos seccionales, como se advierte en el cuadro número 2. Esto seguramente está conectado con la permanente preocupación electoral de los diputados, interesados en que su gestión legislativa les deje réditos para los próximos comicios.

Cuadro N° 2: Proyectos de carácter local, provincial, regional o respecto del régimen seccional (enero a diciembre de 2003)

Total de proyectos de ley presentados	Proyectos de carácter local, provincial, regional o sobre el régimen seccional
212	35 (16%)

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

2- Además de ser diputados provinciales, un número significativo de ellos responde a sectores determinados (casi en la misma condición que tuvieron los senadores funcionales, en algún momento en el Parlamento ecuatoriano), cuyos intereses se sienten obligados a defender, beneficiar y preservar por medio de la legislación. Por ello, también un relativamente alto número de proyectos de ley propuestos en el 2003, tuvo un carácter sectorial, corporativo, no necesariamente nacional.

Cuadro N° 3: Proyectos de carácter sectorial (enero a diciembre de 2003)

Total de proyectos de ley presentados	Proyectos de carácter sectorial
212	28 (13%)

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

Frente a esto cabe interrogarse si regular la participación ciudadana, para facilitar que las organizaciones sociales y sectoriales tuvieran derecho a la iniciativa en la presentación de proyectos de ley, pudiera liberar a los diputados de erigirse como representantes de grupos y corporaciones y les facilitaría el cumplimiento de su labor, con sentido nacional.

Incluso la presentación de proyectos de "carácter social", en favor de grupos humanos marginados, no siempre responde a un sentido de solidaridad o de responsabilidad social. Con más frecuencia que la deseable están presentes los intereses de orden electoral y clientelar.

Entre estos se hallan varios de los proyectos en favor de los ancianos, niñez, madres, migrantes, estudiantes, jubilados, trabajadores, entre otros. Por cierto, no todos los proyectos responden a tal intención que, por lo demás, es imposible de comprobar a ciencia cierta.

Cuadro Nº 4: Proyectos de "carácter social" (enero a diciembre de 2003)

Total de proyectos de ley presentados	Proyectos de "carácter social"
212	22 (10 %)

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

3- Apuntalan los rasgos ya descritos, la ausencia de controles sociales y ciudadanos efectivos que presionen a los diputados a cumplir sus responsabilidades como lo ordena la Constitución. Esta indiferencia ciudadana la advierto como una expresión de la limitada formación ciudadana y como un producto de la escasa valoración que a la institucionalidad le atribuyen amplios sectores de la población.

También lo advierto como un indicio de la falencia en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y/o en el Código de Ética, de mecanismos de exigibilidad, que propicien la creación de espacios reales de petición de cuentas por parte del conglomerado social, y de la rendición de cuentas por desempeño, por parte de los diputados. No es posible que la calificación de los legisladores sea definida de acuerdo con el número de proyectos presentados (independientemente de su calidad) o de las intervenciones que desarrollen en el Pleno del Congreso, sin considerar sus contenidos.

4- Una expresión del limitado respeto a las propias directivas que establecen los legisladores es la dificultad que tienen para cumplir con los procedimientos legislativos creados por ellos mismos, como si estos hubieran sido impuestos desde fuera y no hubieran surgido de su seno. Lo cual, además de demostrar una incapacidad para auto disciplinarse, contribuye, desde lo formal, a minar la precaria institucionalidad del Congreso y a aumentar su descrédito ante la opinión pública. En los numerales siguientes entrego ejemplos de lo que aquí afirmo.

5- El punto precedente se evidencia claramente en los plazos, que son cumplidos solo cuando son impuestos por instancias externas, sea del Ejecutivo o del Tribunal Constitucional. Cuando la interacción es entre las comisiones y el Pleno o la Presidencia del Congreso y la ciudadanía, los plazos se vuelven irrelevantes.

Aunque la Constitución establece plazos para que la Presidencia del Congreso distribuya un proyecto entre los legisladores y para que las comisiones especializadas inicien su estudio, estos no se cumplen. Y no existe un lapso fijado para que las comisiones especializadas presenten su informe para el segundo debate, porque el artículo 151 solo señala que habrá un plazo, y que éste será establecido por la ley. Pero la Ley Orgánica de la Función Legislativa no lo hace, como tampoco su reglamento interno.

El desfase entre los proyectos presentados y los tramitados motivó a que uno de los actuales legisladores presentara un conjunto de proyectos de ley para

reformular la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa³⁷ a fin de crear la figura de emergencia legislativa, a la cual pudiera acogerse el Congreso cuando tuviera un cierto número de proyectos sin tramitarse.

6- Otro aspecto que explica la brecha entre proyectos presentados y aprobados es la deficiente dirección de las sesiones, desde la Presidencia del Congreso. Este problema se manifiesta por el permanente retraso de los horarios de instalación de las sesiones del Pleno, el incumplimiento de la agenda legislativa y del orden del día, e incluso de los procedimientos parlamentarios.

El inicio de las sesiones está previsto para las 9h00. Pero suelen comenzar pasadas las 10h00, porque los legisladores comienzan a arribar al parlamento cerca de esta hora, pues conocen que la Presidencia admite una hora de gracia para que ellos ingresen a sus curules.

Refuerza esta percepción el hecho de que durante el período legislativo correspondiente a 2003 prevaleció la tendencia de ignorar la agenda legislativa, de difusión semanal, y el orden del día, elaborados por el Consejo Administrativo de la Legislatura, integrado, entre otros, por el presidente. En su lugar, la propensión fue a tratar en las sesiones aquellos proyectos que no constaban ni en la agenda legislativa ni en el orden del día.

Esta actuación contraviene expresas disposiciones legales y reglamentarias y promueve la deficiente gestión legislativa, puesto que los proyectos de ley, informes y demás documentos que los legisladores examinan en las sesiones los deben tener en sus manos con la debida antelación, a fin de debatirlos con conocimiento y aprobarlos o reprobarlos con argumentos jurídicos, ajustados a la Constitución y a las leyes. Sin embargo, no siempre los legisladores disponen de tales materiales, por lo cual no es raro que acudan a las sesiones sin ninguna preparación ni información sobre lo que van a legislar.

No es tampoco extraño que los diputados acudan al Pleno provistos de análisis sobre proyectos de ley que no serán debatidos, pese a haber sido así anunciados. O que los documentos que lleven consigo no correspondan con los del momento del debate, porque han recibido un informe del primer debate, cuando el proyecto se encontraba ya en el segundo debate...

Estas falencias, sin embargo, no suscitan las protestas de los legisladores. Aunque las cuestionan en privado, se niegan a exponerlas en público, por temor a represalias por parte de la Presidencia del Congreso o a enemistarse con esta instancia directiva. Además, la advierten como una "práctica política" normal, una manifestación del ejercicio del poder, dirigida a favorecer los intereses particulares de los grupos o partidos afines al presidente.

³⁷Se trata de los proyectos 25271, Reforma Constitucional; 25272, Ley Reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, de iniciativa del diputado Rafael Chica Serrano, del PRE, presentados en marzo de 2004.

La discrecionalidad desde la Presidencia del Congreso se expresa también en los tiempos de intervención de los diputados. El lapso reglamentario fijado para ello es de 10 minutos. Pero según quien haga uso de la palabra este tiempo será mantenido, acortado o alargado. La Presidencia no mantiene el mismo grado de rigidez ni de tolerancia con todos los legisladores. Esto se manifiesta con igual inequidad en la atención a los pedidos de intervención por parte de la Presidencia. Mientras hay legisladores que siempre que lo solicitan pueden participar en el debate, otros deben reclamar para ser advertidos. Tales discriminaciones también son percibidas como una expresión del poder que ostenta el presidente del Congreso Nacional.

7- Apuntala los rasgos del trabajo legislativo el ambiente que prevalece en el salón del Pleno del Congreso³⁸. Este no es un lugar que propicie la deliberación ni la acción comunicativa. Aunque hay espacios delimitados para la Presidencia, secretaría, legisladores y la permanencia en este salón de los asesores, representantes de los medios de información y personas particulares, la estampa casi permanente es el deambular continuo de legisladores, asesores, personal de apoyo, funcionarios administrativos, periodistas, fotógrafos, camarógrafos, policías de la escolta legislativa, personas particulares que han ingresado en compañía de algún legislador, dirigentes de partidos y organizaciones.

Esto, porque es habitual que un relativamente alto número de diputados se halle fuera de sus curules o transitando por el lugar, sin prestar la atención adecuada a sus colegas que se encuentran en el uso de la palabra. Si están ubicados en sus escaños, lo corriente es encontrarlos leyendo los periódicos, conversando con sus compañeros de bancada o diseñando alguna "mayoría móvil", celular en mano. Es usual, también, que muchos de los congresistas despachen sus comunicados en plena sesión, o que reciban visitas y den instrucciones a su personal asesor y de apoyo. Lo importante, parecería, es estar presente físicamente en el Congreso, en especial en el momento de la toma de asistencia, aún cuando no se ejerza el deber de legislar.

Otra costumbre repetitiva es la de entrar y salir del salón en procura de encontrar a algún periodista necesitado de una entrevista. El afán por el protagonismo es evidente entre los legisladores, porque figurar constantemente en los medios les garantiza mantenerse en la memoria de sus electores. Pero, parafraseando a Bourdieu, el legislador más calificado en el Congreso no siempre es el más entrevistado en los medios.

8- Pese a las expresas disposiciones reglamentarias y exhortaciones, la atención que se otorgan mutuamente los diputados, durante sus intervenciones, es restringida. Son relativamente pocos los diputados que atienden medianamente lo que expresan sus compañeros. Cuando lo hacen es porque están interesados en intervenir en los debates, para corroborar o cuestionar las argumentaciones. Cuando finalmente toman la palabra, establecen un diálogo bilateral con el presidente, aunque éste no les

³⁸Esta descripción corresponde al período anterior a setiembre de 2004, cuando dejaron de sesionar en el salón del Pleno. En el nuevo local se restringió de cierta manera el ingreso de quienes no son legisladores.

escuche, pues el reglamento legislativo ordena que los legisladores se dirijan a esta autoridad³⁹.

Tal desinterés podría ser explicado por el egocentrismo presente en muchos de los discursos de los diputados, que vuelve irrelevante el que los atiendan o no. Parecería que van al Congreso a expresar "su verdad" sin ningún interés por prestar oídos al otro, como no sea para denostarlo.

La incapacidad para escucharse les cierra a los legisladores la posibilidad de comprender y aprehender los sentidos de los discursos de los otros, lo cual desalienta la deliberación, elemento clave de la democracia.

Por ello no se advierte que la fuerza de los argumentos, cuando los hay, sea lo que modifique las posturas iniciales. Son el trabajo de cabildeo entre los diputados y las negociaciones entre los bloques, los que determinan la adhesión o el rechazo, más no la deliberación ni el debate.

A propósito de las intervenciones en los debates, es interesante consignar que el artículo 59 del reglamento interno de la Función Legislativa expresamente prohíbe a los diputados leer sus argumentaciones⁴⁰. La lectura de documentos, según el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es una prerrogativa exclusiva del secretario del Congreso, señalada en el numeral 7 de tal artículo⁴¹. Esta prohibición también podría explicar la inconsistencia de muchos de los discursos, y su vaciedad, dado que se condena, implícitamente, la escritura. Por cierto, la escritura es una acción cuyo ejercicio permite la clarificación de las ideas, advertir la coherencia de los argumentos, así como eventuales debilidades y contradicciones.

La escritura, también, produce documentos, susceptibles de convertirse en "pruebas" de las ofertas, posiciones y puntos de vista de quien los suscribe. En esta medida, es opuesta a la cultura política prevaleciente, de corte clientelar, por tanto no comprometida, que más cómoda se siente con lo verbal, y oral, no con lo consignado por escrito.

9- La interacción de los diputados con sus electores o eventuales seguidores tiene muchos ingredientes clientelares y populistas. Cuando estos electores son de sectores populares, la actitud de los diputados tiende a ser paternalista, condescendiente y magnánima. Muy distinta es la que asumen frente a dirigentes o representantes de grupos de presión, con distintas

³⁹El artículo 55 del reglamento interno de la Función Legislativa dice: "El legislador hará uso de la palabra **dirigiéndose al Presidente**, y no podrá ser interrumpido. (...)" Subrayado mio

⁴⁰El artículo indicado, en el capítulo referido a los debates parlamentarios dice: "Ningún legislador podrá leer su razonamiento, a menos que se trate de una cita breve, cuyo texto sea indispensable para fundamentar la exposición".

⁴¹En el artículo mencionado, sobre los deberes y atribuciones del secretario del Congreso Nacional, se señala como uno de ellas: "Tomar nota de las mociones que presentaren los diputados en el curso de las sesiones y leer los documentos que ordene el Presidente" (Subrayado mio).

posiciones de poder. Ahí el legislador ya no es el jerarca que condesciende a reunirse con sus partidarios, sino el amigo que se junta con sus iguales e, incluso, se aviene a convertirse en instrumento de ellos.

Producto de la relación clientelar con sus electores, los legisladores tienden a ignorar el interés general, el interés nacional y el bien común y, en su lugar, pretenden complacer a todos, aún cuando entren en contradicción y terminen por no favorecer a nadie, incluido el país.

Estas posturas responden también a los valores que los diputados consideran como propios de la política: mantener cierta ambigüedad, no enemistarse con nadie, ni comprometerse excesivamente, para estar listos a un repentino cambio de opiniones.

El diputado que actúe así es valorado, pues es alguien con quien "se puede conversar" o, además, "un gran negociador".

También es apreciado el legislador que manifiesta "sólidos principios ideológicos", aunque no siempre actúe en concordancia con ellos, lo cual configura una conducta muy presente entre los legisladores: decir una cosa y hacer otra. Una actuación que les conduce a escapar de todo compromiso, incluso negarse a luchar por sus principios, cuando ello les exige algo más que retórica. Este comportamiento, reiterado y extendido entre los legisladores, mina la credibilidad del Congreso y lo debilita frente a la ciudadanía. Y, por añadidura, desvirtúa la democracia y el Estado de Derecho. Es necesario anotar que estos comportamientos tienden a ser más evidentes a medida que los diputados se van apropiando de sus roles e impregnándose de las prácticas corrientes.

10- Una significativa porción del tiempo que los diputados se reúnen en el Pleno, alrededor de 16 horas semanales⁴², se pierde en pequeñas escaramuzas, o en minúsculas tomas y dacas: "te doy esto pero a cambio me das aquello", "me apoyas en esta votación y yo te apoyaré en otra". Aunque la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Código de Ética expresamente lo prohíben⁴³, no pocos legisladores gestionan

⁴²Por semana se convocan por lo general a sesiones ordinarias los martes, miércoles y jueves, por la mañana, y a sesión extraordinaria los miércoles por la tarde. Cada sesión está calculada para que dure cuatro horas.

⁴³El artículo 135 de la Constitución en su tercer párrafo, referido a las prohibiciones de los diputados dice: "**Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos.**" (El subrayado es mío).

El artículo 68-A de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dice: Se perderá la calidad de diputado por desafiliación, o por expulsión, exclusivamente en los casos de:

a) Obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas (...)

Los artículos 20 y 21 del Código de Ética expresan lo siguiente: artículo 20: Al diputado que se le comprobare enriquecimiento ilícito, se le sancionará con la pérdida de la calidad de diputado por el Congreso Nacional, previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones.

El artículo 21 señala: Los diputados que incurran en las prohibiciones señaladas en el artículo 135 de la Constitución Política de la República, serán sancionados con la pérdida de la calidad de diputados.

puestos de trabajo para sus familiares y allegados en las oficinas de sus colegas o en las comisiones que son presididas por sus compañeros de partido. Otros lo hacen por fuera de la legislatura, en especial en la Función Ejecutiva y en los organismos autónomos. Es como que se sintieran con derecho a requerir plazas de trabajo para familiares, allegados, afiliados y simpatizantes, a cambio de los apoyos electorales que les brindaron.

A estas diligencias, que no corresponden al ámbito de sus responsabilidades, los legisladores dedican esfuerzo y tiempo, siempre mayores que los que entregan a las actividades que sí les competen, por ello sus agendas están repletas de actividades socio políticas, con las cuales devuelven favores y reciben aplausos.

11- Los perfiles y las formas de relación laboral del personal del Congreso con los legisladores tienen estrecha relación con la calidad de la gestión de los diputados.

En la Función Legislativa los trabajadores son de planta y temporales. Los primeros son permanentes y no pueden ser removidos. Los segundos son contratados y están sujetos a la remoción en cualquier momento.

Todos los trabajadores que laboran en los despachos de los legisladores como en los bloques partidistas son temporales y a contrato⁴⁴. Tienen una relativa mayor afinidad con los principios, intereses, preocupaciones e inquietudes de los diputados y tienden a ser menos burocratizados. Otros servidores ocasionales están colocados en las comisiones y oficinas del Congreso, por decisión de las autoridades de turno, y entre ellos hay un porcentaje significativo de "piponazgo"⁴⁵.

A medida que ejercen la diputación por más tiempo, los congresistas tienden a perder el pudor en el cometimiento de irregularidades en los contratos de trabajo. Se preocupan menos por ocultar, por ejemplo, que sus hijos, cónyuges, hermanos, sobrinos y otros familiares ocupan cargos en oficinas de sus compañeros de bloque, aún cuando públicamente se pronuncien en contra del nepotismo.

También caben distinciones entre el personal que trabaja en las oficinas de los legisladores. En su mayor parte, las nóminas de colaboradores a las que tienen derecho los legisladores las completan con militantes y afiliados de los partidos que les apoyaron, o recomendados por dirigentes de sus agrupaciones políticas. Por ello, no siempre la contratación de asesores y empleados administrativos responde a la búsqueda de la eficiencia, sino a pagar "favores electorales" y se inscribe en aquella práctica clientelar, descrita en el numeral anterior. Por tanto, aunque con menor incidencia que en otras dependencias, también en las oficinas de los legisladores hay

⁴⁴Cada legislador tiene derecho a contratar a ocho colaboradores, entre asesores y personal administrativo. Sin embargo, según las conexiones que mantenga con las autoridades de turno podrá incrementar tal número.

⁴⁵Denuncia publicada en la sección Blanco y Negro, del diario Hoy, del 28 de junio de 2003

"pipones", lo cual deviene en una suerte de auto boicot que los diputados se infringen, en desmedro de la calidad de su gestión. Cierta cantidad de estos empleados desempeñan labores proselitistas e incluso físicamente trabajan en los locales partidarios.

Un aspecto reñido incluso con los derechos humanos, pero que dibuja rasgos de la cultura política de los diputados, que surge de la matriz cultural de los partidos políticos, es la contribución que la mayor parte de legisladores requieren de sus trabajadores, para el sostenimiento de las oficinas de sus partidos o el pago de sus deudas electorales. Una obligación que la mayoría cumple, pese a contravenir expresas normas constitucionales dirigidas a defender y proteger los derechos de las personas⁴⁶.

Otro aspecto que cabe anotar es la percepción que sobre el trabajo en el Congreso prima entre legisladores y asesores. Para un número significativo de ellos, la asesoría parlamentaria constituye una etapa de entrenamiento y de aprendizaje de quienes aspiran a llegar a la legislatura a corto plazo. Esta situación viene a ser una garantía de la continuidad de las prácticas políticas en el Congreso, que se fortalece también por la presencia, en la asesoría parlamentaria, de ex legisladores y dirigentes partidarios. Por tanto, la huella de los partidos y organizaciones políticas se consolida en la cultura institucional de la legislatura y termina por atrapar a los relevos, no necesariamente inmersos en esta praxis.

12- Los resultados del cuadro N° 1 demuestran que en el período legislativo de 2003 apenas 18 proyectos se presentaron para primer debate y ninguno para segundo debate. El hecho de que tanto proyecto legal haya llegado solo a la fase de distribución es responsabilidad de las comisiones, que no

⁴⁶Entre los artículos constitucionales violados con esta costumbre constan, entre otros, los siguientes:

Artículo 18: Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

Del artículo 23 el numeral 3: La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.

Del mismo artículo 23 el numeral 17: La libertad de trabajo. Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso.

Del artículo 35: El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales:

Del mismo artículo 35 los siguientes numerales:

3: El Estado garantizará la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento.

4: Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique su renuncia, disminución o alteración. Las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral.

5: Será válida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.

7: La remuneración del trabajo será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias. Todo lo que deba el empleador por razón del trabajo, constituirá crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun respecto de los hipotecarios.

estudiaron los proyectos que se encontraban en sus archivos, ni elaboraron los informes previos para su debate en el Pleno, conforme lo ordenan la Constitución, la ley y los reglamentos.

Esta distancia entre el deber ser y la realidad está marcada, en buena parte, por las diferencias en la dirección, que imprimen los titulares de cada comisión. Por lo señalado, son heterogéneos los ambientes y estilos de trabajo predominantes en las comisiones. Por añadidura, como son los funcionarios de las comisiones los canales de relación de los ciudadanos con los legisladores, se convierten en los porteros que abren las puertas de acceso a los diputados y, adicionalmente, quienes apadrinan una determinada propuesta.

13- Al desarrollo de una labor legislativa eficiente también atenta la matriz autoritaria de los partidos y movimientos políticos que se expresa en la mínima autonomía que dejan a "sus" diputados, para ejercer su derecho de opinión y de expresión del pensamiento. Ello conduce a que los diputados se allanen a las decisiones de las cúpulas partidistas o de las jefaturas de sus bloques cuando de tomar una decisión se trata. La disciplina partidista aparta a los parlamentarios de legislar y fiscalizar "de acuerdo con las normas y principios constitucionales, legales, reglamentarios y éticos vigentes en el sistema jurídico ecuatoriano", o de responder por sus actos "frente a sus mandantes, ante quienes deben rendir cuentas", como señalan el primero y segundo considerandos del Código de Ética de la legislatura. Ante quienes sí rinden cuentas son ante las directivas y jefaturas de sus partidos. Si no lo hacen, corren el riesgo de cometer una infracción que podría ser sancionada incluso con la expulsión y la consiguiente pérdida de su condición de diputados.

El mismo Código de Ética en el literal b del artículo 23 establece las causas para perder la calidad de diputado⁴⁷, una de las cuales es la de desacatar las directivas del partido que los auspició, lo cual desconoce, por otro lado, el derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, así como a la libertad de conciencia, vigentes en la Constitución. Tal artículo está redactado con la suficiente ambigüedad como para ser interpretado de más de una manera, y producir así temor entre los parlamentarios.

Además de lo señalado, por efecto de la llamada "disciplina partidista" los diputados están prohibidos del ejercicio pleno de su ciudadanía y de la deliberación. Esta circunstancia, por cierto, vuelve más difícil que ellos

⁴⁷"se perderá la calidad de diputado por desafiliación o por expulsión, exclusivamente en los casos de: (...)

"b) Desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos (...)

"En el caso del literal b), la sanción podrá ser solicitada por la mayoría de los diputados del respectivo partido o movimiento, y deberá demostrarse que al interior del partido se produjo el proceso debido, de conformidad con la Ley y los estatutos del partido para demandar la sanción"

patrocinen procesos participativos, se sientan a gusto con la intervención de ciudadanos y hasta comprendan a cabalidad el valor de la ciudadanía. Por lo cual quizá sea necesario un cambio en la relación que los legisladores tienen con sus partidos, como afiliados o militantes.

14- Otro rasgo de la labor legislativa es la precariedad de la normativa que regula el ejercicio de la Función Legislativa. La ley vigente data de 1996, por tanto es anterior a la Constitución de 1998, con respecto de la cual se encuentra desfasada. Y el reglamento interno fue adoptado de acuerdo "con el texto del proyecto de ley orgánica que aprobado por el Congreso Nacional fuera objetado totalmente por el Ejecutivo en noviembre de 1979"⁴⁸.

Entre enero y diciembre de 2003 los legisladores presentaron tres proyectos puntuales para reformar tanto la Ley Orgánica de la Función Legislativa como el Código de Ética de la Legislatura.

También se encuentra distribuido entre los legisladores el proyecto de ley reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que refleja en el conjunto de sus artículos una orientación hacia lo procedimental, lo reglamentario, lo ritual, lo formal, lo burocrático. No enfatiza suficientemente en lo político, que es la orientación primera y básica de un parlamento.

El ocultamiento de lo político prevalece en este proyecto, quizá porque también el parlamento ha sido invadido por aquella concepción que mira a la política como un epifenómeno de lo económico, por tanto menos trascendente y a la cual se la puede subordinar.

A las constataciones identificadas cabe añadir otra que guarda relación con el análisis efectuado. La Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente⁴⁹ regula en apenas tres artículos los actos legislativos⁵⁰. Lo cual no deja de ser relevante, puesto que ésta es la ley específica, que debe viabilizar los principios de la Constitución. Pero acontece que la regulación sobre las leyes

⁴⁸Reglamento Interno de la Función Legislativa, p. 1

⁴⁹A febrero de 2005 el proyecto reformatorio de la Ley Orgánica de la Función Legislativa todavía no ha sido aprobado.

⁵⁰Artículo 68.- El Congreso Nacional manifiesta su voluntad mediante leyes, decretos, acuerdos y resoluciones.

Nota: Artículo agregado por Disposición Transitoria Segunda, Ley No. 16, publicada en Registro Oficial 73 de 24 de Noviembre de 1998.

Artículo 69.- Para efectos legislativos se tendrá por Ley a la norma de carácter obligatorio y permanente que verse sobre una materia de interés general, y por decreto, a la norma obligatoria que verse sobre un objeto de interés particular, cuando cree, modifique o extinga derechos.

La declaración de amnistía o indulto, que se apruebe de conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política de la República, se hará mediante decreto legislativo.

Se denominarán acuerdos a las decisiones que tengan el carácter de actos discrecionales o constituyan actos meramente enunciativos o declarativos.

Se denominarán resoluciones a las decisiones que constituyan actos reglados y aquellos que normen asuntos de trámite.

Artículo 70.- Para la reforma o derogatoria de las leyes, decretos, acuerdos o resoluciones, se seguirá en el Congreso Nacional el mismo trámite que para su formación.

tiene un despliegue mayor en la Constitución Política del Ecuador⁵¹. El reglamento interno de la Función Legislativa, en rigor un documento extraoficial, precisa con cierto detalle los actos legislativos, en los artículos comprendidos entre el 89 y el 100.

15- El deficitario equipamiento de las oficinas de los legisladores y de las comisiones impacta negativamente en la gestión legislativa, en los niveles operativos y logísticos. A esto se suma la preeminencia de lo administrativo sobre lo técnico⁵². Otra falencia es en cuanto a conectividad. Hasta marzo de 2003, cuando se produjo el incendio que destruyó el edificio del Congreso, los legisladores contaban con una intranet que les proveía de cierta información, y disponían de correo electrónico y de acceso a la Internet. El incendio del Congreso, que afectó las instalaciones del archivo legislativo, sumó nuevas dificultades al trabajo de obtención de información legal y de contexto que diera soporte a la labor de asesores y legisladores. El Congreso también tenía una página web que a raíz del flagelo dejó de existir.

Facilismo y simulación

La percepción de la gestión legislativa, que se infiere como deficiente del análisis precedente, se consolida con el examen de las temáticas y contenidos de los proyectos de ley presentados. De los 212 proyectos presentados al Congreso, 129 (61%) corresponden a proyectos reformativos de leyes vigentes. Apenas 65 (30%) son proyectos sobre temas no legislados. De estos, como se observa en el cuadro N° 5, varios repiten la misma temática y no todos tienen relevancia social, en cuanto contribuyan a resolver los problemas más sentidos por la ciudadanía. Incluso se denunció el plagio de un proyecto de ley⁵³.

Cuadro N° 5: Contenidos repetidos en proyectos de ley presentados por los legisladores (enero a diciembre de 2003)

Temática	N° de proyectos
Migrantes	4
Ancianos	4
Reforma al artículo 130 de la Constitución	4

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

⁵¹En la Constitución, las referencias a las leyes, su clasificación y trámite se expresan en forma bastante detallada en los artículos comprendidos entre el 140 y el 160.

⁵²Ejemplo de ello es que son las secretarías, y no los asesores, las que preferentemente disponen de equipos de computación.

⁵³Me refiero a la denuncia del diputado Guillermo Haro, quien acusó al diputado René Borbúa de haber plagiado un proyecto de ley sobre veedurías ciudadanas ((N° 24-032), que fuera presentado en un período legislativo anterior por la diputada Cecilia Calderón.

Entre los proyectos reformativos tampoco caben generalizaciones. Hay propuestas que corrigen o precisan una norma, pero también hay aquellas que se presentan solo para constar en las estadísticas⁵⁴.

Este rasgo expresa las concepciones sobre la gestión legislativa de los diputados, mediada por el facilismo que permea las prácticas políticas. Es fruto también de las percepciones ciudadanas, canalizadas en los medios informativos y a través de la difusión de encuestas, que citan como los "mejores" legisladores a aquellos que presentan más proyectos de ley de su iniciativa, sin importar el impacto social o la trascendencia de ellos, sino su número. Esto y la competencia permanente entre los legisladores propicia que no pocos opten por el atajo de presentar propuestas de reformas con planteamientos cosméticos y puntuales, que los despachan en dos o tres artículos.

Ello, a su vez, ha conducido a que el país viva una suerte de inflación normativa y de caos jurídico con leyes reformativas de leyes reformativas, y dispersas, por añadidura⁵⁵. Fruto de esta ligereza y de la expedición de las leyes sin el suficiente sustento jurídico ni aceptación ciudadana, es que las leyes comiencen a ser reformadas en cuanto son expedidas.

Este fue el caso de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en el Registro Oficial N° 184 de octubre 6 de 2003, y que al cierre del período legislativo (el 4 de diciembre de 2003) contaba con cuatro proyectos de reforma.

Cuadro N° 6: Perfil de los proyectos de ley presentados por los legisladores (enero a diciembre de 2003)

N° total de proyectos	Proyectos de ley reformativos	Proyectos sobre temas no legislados	Otros
212	129	65 ⁵⁶	18

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

Para visualizar las falencias de los proyectos de ley formulados entre enero y diciembre de 2003 establecí una tabla de calificación de su valor, que va de muy buenos a malos, a partir de los siguientes criterios: contribución efectiva a enfrentar problemas valorados como importantes por amplios sectores ciudadanos; prevalencia del sentido de interés nacional sobre el sectorial; armonización con la Constitución, los instrumentos internacionales y las leyes

⁵⁴Un ejemplo de esto es el proyecto de ley N° 24-012, que supuestamente reforma la Ley de Fomento para el Desarrollo Industrial, Artesanal y Turístico de la provincia de Cañar. Las presuntas reformas plantean, entre otras, cambiar el nombre de la ley, y sustituir la frase "Ministerio de Finanzas y Crédito Público, por "Ministerio de Economía y Finanzas"

⁵⁵Hasta octubre de 2003 Ecuador contaba con un total aproximado de 125.670 leyes de diversa jerarquía, según la Comisión de Codificación y Legislación.

⁵⁶Este número incluye los proyectos de ley que legislan sobre temas nuevos, pero algunos repiten la temática.

(sustento jurídico); conocimiento que denotan sobre las realidades complejas.

Cabe aclarar que ni siquiera los proyectos valorados como muy buenos registran elementos clave según lo que debería ser la legislación en un Estado Social de Derecho, como la Constitución define al Estado ecuatoriano. No contienen, tampoco, una visión de los sujetos de derechos, ni mecanismos de exigibilidad, lo cual contribuye a que las leyes, una vez aprobadas, permanezcan como declarativas, con una vigencia limitada.

Del total de 212 proyectos de ley distribuidos en el período legislativo de enero a diciembre de 2003, analicé una muestra al azar de 40 proyectos, equivalentes al 19% del total.

De ellos apenas 10 reunieron los atributos para ser evaluados como muy buenos; 12 para ser calificados como buenos; 8 para ser considerados regulares y 10 merecieron la caracterización de malos, por ser apenas un conjunto de buenas intenciones o promover reformas insustanciales.

Una reflexión adicional exige el hecho de que proyectos tan poco calificados consigan la adhesión de otros legisladores, o del bloque que integra el diputado de la iniciativa. La Constitución exige, en virtud del artículo 141, que la presentación de un proyecto de ley por los legisladores, tenga el apoyo de un bloque legislativo o de 10 diputados⁵⁷. Frente a este panorama cabe preguntarse si los diputados suscriben sus adhesiones luego de leer los proyectos; si prevalece en ellos un supuesto compañerismo o el espíritu de cuerpo; si la calidad no es un elemento relevante; si está presente la autocensura entre los miembros del parlamento; si lo hacen a la espera de reciprocidad cuando ellos tengan una iniciativa jurídica, o si, dado el larguísimo tiempo que suele mediar entre la presentación de un proyecto y su primera discusión, los legisladores prefieren no enemistarse con sus colegas. con la esperanza, bastante fundada, de que tal proyecto incrementará los archivos legislativos.

Cuadro N° 7: Calificación de una muestra de los proyectos de ley presentados en el Congreso (enero a diciembre de 2003)

Muy buenos	Buenos	Regulares	Malos
Reformatoria a la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Aduanas (N° 24-186)	Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (N° 24-202)	Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (N° 24-177)	Creación de la zona de tratamiento especial, comercial e industrial para el canton Huaquillas (N° 24-182)
Transferencia automática a favor de los organismos seccionales autónomos (N° 24-196)	Control social del poder público (N° 24-079)	Desarrollo regional (N° 24-198)	Creación de la zona de tratamiento comercial e industrial para el cantón Tulcán (N° 24-201)

⁵⁷Artículo 144.- La iniciativa para la presentación de un proyecto de ley corresponderá:
1 A los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores.

Reformatoria a la Ley N° 47, publicada en el Registro Oficial N° 281 de 22 de setiembre de 1989 (N° 24-183)	Reformatoria al Código Penal que establece disposiciones contra el nepotismo (N° 24-207)	Reformatoria a la Ley de Desarrollo del Puerto de Manta (N° 24-171)	Reformatoria a los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (N° 24-192)
Feridos y días de descanso obligatorio (N° 24-208)	Reformatoria a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (N° 24-039)	Ejercicio profesional del turismo y hotelería en el Ecuador (N° 24-203)	Creación de veedurías ciudadanas (N° 24-032)
Reformatoria y actualización del Código del Trabajo para promover la inclusión de personas con discapacidades, a la PEA (N° 24-138)	Reformatoria a la ley orgánica de control del gasto electoral y de la propaganda electoral (N° 24-151)	Creación del banco del afiliado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (N° 24-200)	Reformatoria a la Ley General de Elecciones (N° 24-152)
Reformatoria al Código de Ética de la Legislatura, artículos 4 y 17 (N° 24-148)	Exclusión al contralor general del Estado de su participación en varios cuerpos colegiados (N° 24-015)	Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (N° 24-016)	Reformatoria a la Ley Orgánica de Elecciones (N° 24-175)
Reformatoria a la Ley Orgánica de Elecciones (N° 24-074)	Reformatoria a la Ley del Anciano, artículos 6, 15, 24 (N° 24-073)	Sustitutiva a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (N° 24-206)	Reformatoria al numeral 9 del artículo 130 de la Constitución Política de la República (N° 24-008)
Sistematización integral de la legislación ecuatoriana y depuración normativa (N° 24-094)	Reformatoria a la Ley del Anciano, artículos 1, 4, 5, 6, 13, 17, 19, 21 (N° 24-077)	Para la exoneración del pago de impuestos prediales, agua potable y energía eléctrica a los establecimientos educativos públicos (N° 24-052)	Reformatoria de la Ley de Fomento Agropecuario, Ley de Fomento Industrial y Ley de Fomento de la Pequeña Industria (N° 24-010)
Para reformar la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (N° 24-142)	Reformatoria a la Ley Orgánica de Elecciones (N° 24-109)		Reformatoria a la Ley de Fomento para el Desarrollo Industrial, Artesanal y Turístico de la Provincia de Cañar (N° 24-012)
Reformatoria a la Ley de Instituciones Financieras (N° 24-014)	Reformatoria a la codificación de la Ley de Contratación Pública (N° 24-013)		Reformas constitucionales (N° 24-036)
	Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, a la Ley Orgánica del Ministerio Público y a la Ley Orgánica de la Función Judicial, relativa al procedimiento para juzgar los delitos cometidos mediante los medios de comunicación social (N° 24-044)		
	Para la transferencia automática de fondos para el deporte nacional y proyectos de agua potable (N° 24-068)		

Fuente: Congreso Nacional, Dirección General de Servicios Legislativos.

1

El espacio para la participación ciudadana en el Congreso

Las sesiones del Congreso son públicas. Pero ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece el derecho ciudadano a ser escuchado en el Pleno. Cuando la ciudadanía acude al Congreso, éste

se instala en comisión general para atender a los representantes de los grupos visitantes. Para ser recibidos en comisión general deben solicitarlo a la Presidencia del Congreso o alguno de los legisladores pedir que sean atendidos.

Tampoco la Constitución ni la ley obligan a los legisladores a consultar a la ciudadanía previamente a la formulación de una ley. Por ello, los acercamientos de los diputados con los ciudadanos dependen de la apertura, interés y valor que los congresistas atribuyan a las voces que provienen de la sociedad.

La Constitución establece que un resumen de los proyectos de ley será publicado en el Registro Oficial en un plazo determinado, conforme lo señala el artículo 150⁵⁸. Esta es la única posibilidad que da al ciudadano común el Congreso, para enterarse sobre qué se está legislando. Sin embargo, el Registro Oficial es una publicación que no llega a la masa ciudadana. Es un producto de consumo especializado. Además el extracto de un proyecto no es sino un señalamiento a grandes rasgos sobre su contenido. La otra opción son los medios de información, que dan cuenta de los proyectos de ley si es que tienen para ellos interés informativo.

Los informes para primero y segundo debate sobre los proyectos de ley en estudio tampoco son difundidos por el Congreso. Recién cuando el proyecto es sancionado por el Ejecutivo y publicado en el Registro Oficial la ciudadanía puede conocerlo.

Si bien la documentación regular que producen el Congreso y sus legisladores es pública y, por tanto, cualquier persona puede solicitar se le entreguen copias, el pedido es engorroso, largo y para acertar en el envío de la solicitud a la oficina adecuada se necesita un conocimiento de la organización burocrático administrativa interna del parlamento, o pedirla por medio de algún diputado.

El espacio más propicio para la participación ciudadana en la deliberación legislativa es el de las comisiones legislativas especializadas permanentes que, constitucionalmente, tienen la obligación de escuchar la voz ciudadana.

"Ante la comisión podrán acudir con sus puntos de vista, las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición" dice el segundo inciso del artículo 150 de la Constitución.

Además, como la Constitución protege el derecho al acceso a la información⁵⁹ y fue sancionada la Ley de Transparencia y Acceso a la

⁵⁸Artículo 150: Dentro de los ocho días subsiguientes al de la recepción del proyecto, el presidente del Congreso ordenará que se lo distribuya a los diputados y se difunda públicamente su extracto.

⁵⁹Artículo 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información, a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales.

Información Pública no puede haber una negativa, aunque sí podría haber dilaciones, para entregar información sobre los proyectos en trámite en una comisión.

Si bien las observaciones ciudadanas pueden ser expresadas, nada obliga a los legisladores a tomarlas en consideración y a incluirlas en sus proyectos, porque no son vinculantes.

Ello conduce a que los grupos y los ciudadanos con reales posibilidades de ser escuchados y de ser acogidas sus pretensiones sean los que puedan ejercer algún tipo de presión ante las comisiones o el Pleno.

Otra forma de alcanzar algún ascendiente es a través de la visibilidad que otorgan los medios de información. Tendrán mayor oportunidad de ser incorporadas las opiniones que fuesen sostenidas públicamente por los medios de información. En especial si ellas provinieran de las columnas editoriales o de articulistas con prestigio en su comunidad.

Por lo indicado, parece necesaria la expedición de una normatividad que favorezca el reconocimiento de la participación ciudadana en la formulación de leyes en el Congreso Nacional que, como lo sugiere Campero⁶⁰, produzca incentivos permanentes que contribuyan a que esos procesos merezcan reconocimiento y respaldo. O, como lo sostienen Ramírez, Campuzano y Unda⁶¹ promueva la posibilidad de renovar las relaciones entre el Estado, el gobierno, la sociedad y los ciudadanos, así como sus vínculos.

La organización de las comisiones permanentes especializadas del Congreso Nacional, así como el personal que trabaja en ellas, son dos elementos que pesan en el ambiente que estos espacios crean para la participación ciudadana, y en el valor que a ella le atribuyen. En esta definición también es clave la comprensión que sobre la participación ciudadana tienen quienes ejercen la presidencia en las comisiones. Según como ésta sea, fortalecerán las visiones positivas o, al contrario, desalentarán su ejercicio.

Las comisiones están conformadas por siete vocales, de entre los cuales se elige un presidente y un vicepresidente⁶². Todos los vocales tienen sus alternos, que son diputados principales, de los mismos partidos y movimientos políticos que los titulares. Otros actores de cada comisión son el

Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación.

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

⁶⁰CAMPERO, José Carlos, "Participación, políticas públicas y democracia", en «www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pdf»

⁶¹RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, "Participación, democracia y esferas públicas", Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2001.

⁶²Esto no se cumple, pues la definición de las presidencias es parte de las negociaciones de los partidos que dirigen, en su momento, el Congreso.

secretario, el prosecretario y los asesores, todos ellos con responsabilidades concretas⁶³. En el seno de las comisiones sus vocales tienen la potestad de organizar subcomisiones, sobre áreas de trabajo específicas.

Las sesiones de las comisiones suelen ser semanales. Estas pueden ser de carácter ordinario y extraordinario. La Ley Orgánica de la Función Legislativa señala en el artículo 30 cuáles son las comisiones legislativas permanentes⁶⁴. Es asimilada como tal la de Legislación y Codificación, integrada por siete vocales designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, de fuera de su seno⁶⁵.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece los procedimientos para designar a los vocales de las comisiones y entre quienes se los elegirá⁶⁶. El artículo 38 dispone que las comisiones elaboren

⁶³El reglamento interno de las comisiones legislativas, expedido en 1993, establece las atribuciones y deberes de las comisiones (artículo 3); de los dignatarios (artículos 4, 5, 6, 7 y 8); de los vocales (artículo 9); del personal administrativo: secretario, prosecretario y asesores (artículos 10 a 22).

⁶⁴Artículo 30.- Son Comisiones Especializadas Permanentes: la de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal y Bancario; de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial; de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social; de Descentralización, Desconcentración y de Régimen Seccional; de Asuntos Constitucionales; de Fiscalización y Control Político; de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional; de Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y de Galápagos; de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente; de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia; de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica; de Educación, Cultura y Deportes; de Derechos Humanos; la de Asuntos Indígenas y otras Etnias; de Asuntos Manabitas y, la de Desarrollo Urbano y Vivienda de Interés Social.

⁶⁵Los artículos 138 y 139 de la Constitución se refieren a esta comisión de la siguiente manera:

Artículo 138.- Habrá una Comisión de Legislación y Codificación, conformada por siete vocales designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de fuera de su seno, que trabajará en forma permanente.

Los vocales integrantes de esta Comisión permanecerán seis años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Se renovarán parcialmente cada tres años y deberán tener sus respectivos suplentes elegidos de la misma manera. No podrán desempeñar ninguna otra función pública, privada o profesional, que les impida ejercer el cargo o que sea incompatible con las actividades para las que fueron designados, a excepción de la docencia universitaria.

Los vocales deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 139.- Serán atribuciones de la Comisión de Legislación y Codificación:

1. Preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución.
2. Codificar leyes y disponer su publicación.
3. Recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana.

⁶⁶Artículo 31.- Las comisiones legislativas se integrarán dentro de los primeros quince días del período de sesiones, por siete miembros principales y sus respectivos suplentes. Durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

Los miembros principales y suplentes de las comisiones serán diputados principales.

En las comisiones en que participe el Presidente y los Vicepresidentes, éstas se conformarán de ocho miembros y aquellos tendrán voto dirimente.

Sin embargo, los diputados podrán participar con voz pero sin voto en las otras comisiones.

sus propios reglamentos internos que serán aprobados por el Pleno. Y los artículos 40⁶⁷ y 41⁶⁸ caracterizan el trabajo de las comisiones.

Son los presidentes de cada comisión quienes deben convocar a las sesiones, instalarlas, suspenderlas y clausurarlas; elaborar el orden del día; disponer la lectura de las actas; dirigir los debates; calificar las mociones; ordenar los puntos de discusión; disponer la votación y proclamar los resultados; conceder la palabra a los legisladores y suscribir las actas conjuntamente con los secretarios.

Dado que las sesiones del Congreso son públicas, como lo establece el artículo 132 de la Constitución⁶⁹ y el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁷⁰, se infiere que las sesiones de las comisiones también lo son.

Es prevaeciente en la legislatura la apreciación de que el trabajo legislativo se desarrolla en las comisiones, mientras que en el Pleno se desenvuelven las actividades "políticas"⁷¹. Esta percepción responde al hecho de que las comisiones son las instancias que analizan los proyectos de ley que los legisladores preparan, tanto para el primero como para el segundo debates. No obstante, ello no guarda relación con el desfase entre los proyectos presentados al Congreso y los debatidos. Justamente en el cuadro N° 1 se verifica que entre enero y diciembre de 2003 fueron presentados 212 proyectos, y solo 18 fueron analizados en primer debate, es decir en 18 casos las comisiones presentaron el informe respectivo.

En todo caso, el trabajo de legislación en una comisión no suele ser del equipo de legisladores que la integran. Tiende a ser una labor gestionada por quien ejerce la presidencia, básicamente, eventualmente apoyado por los vocales con posiciones afines.

⁶⁷El artículo 40 dice: "Compete a las Comisiones Especializadas Permanentes del Congreso Nacional, estudiar e informar sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de su especialización."

⁶⁸El artículo 41 añade: "De acuerdo con la materia a la que se refiere cada proyecto, el Presidente del Congreso Nacional enviará a la Comisión que corresponda conocer, estudiar e informar sobre el mismo."

⁶⁹Artículo 132.- El Congreso Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el 5 de enero del año en que se posesione el Presidente de la República, y sesionará en forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año, de un mes cada uno. **Las sesiones del Congreso serán públicas.** Excepcionalmente, podrá constituirse en sesión reservada, con sujeción a la ley. (Subrayado mío).

⁷⁰Artículo 13.- El Congreso Nacional tendrá su sede y sesionará en la ciudad de Quito. Podrá sesionar en cualquier otro lugar de la República, si así lo resolviere por mayoría absoluta de sus miembros. Sus sesiones serán públicas, pudiendo constituirse en sesión reservada con sujeción a la Ley o en sesión permanente, con el voto favorable de la mayoría de los concurrentes.

⁷¹Por actividades políticas el común de legisladores, asesores y personal que labora en el Congreso entiende la negociación para la conformación de alianzas coyunturales, por intereses electorales y por distribución de cargos en el sector público

Las condiciones que se observan en el Pleno del Congreso tienden a reproducirse en las comisiones. Esto da lugar a que los vocales y dignatarios no actúen con sentido nacional, sino sectorial o corporativo. Son las etiquetas de sus lugares geográficos de origen y de los partidos y movimientos a los que "pertenecen" lo primero que ostentan los vocales, en una suerte de incapacidad de superar sus visiones partidarias o localistas -limitadas, por tanto- y atreverse a ampliar sus horizontes.

Por ello, es excepcional, dadas las características de la cultura política ecuatoriana, que los legisladores de distintas tendencias sumen esfuerzos para legislar en función de intereses macro, y en beneficio de las mayorías.

Como lo he señalado, el único canal establecido de modo formal para la interacción entre el Legislativo y la ciudadanía son las comisiones legislativas permanentes. Y puesto que el trabajo de las comisiones no es publicitado ni suele concitar mayor interés por difundirlo entre los representantes de los medios de información, muchos procesos legislativos se producen de espaldas a sectores comunitarios, que pudieran estar interesados en participar y aportar, pero no lo hacen porque desconocen qué labor desarrollan las comisiones. Tampoco son visibilizados por los medios informativos procesos de formulación de leyes que se desenvuelven en las comisiones legislativas con participación ciudadana. Por ello, esta gestión termina por ser casi secreta, conocida únicamente por quienes tienen algún nexo con los legisladores. Esta condición vuelve poco transparentes y opacos tales procesos. Lo cual, a su vez, tiende a desalentar la participación ciudadana aunque ella, finalmente, sea útil para los legisladores.

Visiones sobre la participación en el Parlamento

Frente a la participación ciudadana persisten distintas posiciones, en aparente contradicción, al interior de las distintas comisiones. Una, muy presente, sobre todo en las cabezas de los legisladores y de algunos de sus asesores, es que la iniciativa para la formulación de leyes es prerrogativa de los diputados, por lo cual los aportes, recomendaciones, observaciones y sugerencias de la ciudadanía pueden o no incorporar en los proyectos. Esta es una postura expresada en privado. Jamás un diputado la expondría públicamente. Quienes se inscriben en esta corriente tampoco advierten que siendo los legisladores representantes, no solo de sus electores, sino de la ciudadanía en su conjunto, tienen la obligación de escuchar y valorar las aspiraciones ciudadanas, no solo cuando sintonicen con sus propias perspectivas. Esta percepción conduce a que la participación ciudadana no sea advertida como un derecho, sino como una concesión legislativa. Esta mirada se alimenta de las actitudes prevalecientes en muchos de los sectores ciudadanos que acuden a las comisiones. Por lo general lo hacen guiados por el interés particular a favor o en contra de una determinada norma, por sentirse afectados por ella. Adoptan, por tanto, una posición corporativa, centrada en sus intereses. Es extraordinaria la concurrencia de ciudadanos a expresar sus preocupaciones con respecto de aspectos que no incidan directamente en ellos.

Junto con la primera visión delineada, existe otra, también presente en los legisladores y en su personal de asesores, de valorar positivamente la participación ciudadana, en tanto ella es un elemento que favorece y facilita la formulación de proyectos de ley y contribuye a que obtengan mayor adhesión entre la población.

Las dos posiciones enunciadas, tanto la que advierte la participación ciudadana como un favor que los legisladores otorgan, como la que prioriza la utilidad o los beneficios que aquella les pudiera dar son expresiones de una percepción instrumental de la participación ciudadana. Lo son porque esa mirada no la reconoce como un derecho político de la ciudadanía, cuyo ejercicio está garantizado constitucionalmente. Por ello, le otorga un valor reducido, apenas operativo, como un medio para legitimar la iniciativa legislativa y a mostrarla como que ella está respondiendo a una necesidad social, reclamada por la ciudadanía. En este sentido, las formas de participación a las que suelen recurrir los diputados, en particular las "consultas con los actores", tienden a tratar a tales actores como objetos, no como sujetos de derechos. Tales consultas, en muchas ocasiones, ocultan el desconocimiento de los legisladores y de sus asesores sobre una materia. Entonces, acuden a ellas para aprovechar los conocimientos y experiencias de los consultados y darles contenidos sustantivos relevantes a los proyectos, o evitar errores en su formulación. Esta intención, por cierto, captan los actores consultados, quienes no siempre están dispuestos a mantener tal juego, por lo cual la iniciativa termina siendo un ejercicio ritual, mecánico, indiscriminado y un paso burocrático para afirmar que se ha "socializado" el proyecto.

En esta línea se inscribe, también, la participación corporativa, emprendida por organizaciones sociales de distinta clase que buscan conseguir, preservar o ampliar privilegios y ventajas particulares, para su exclusivo beneficio.

La visión instrumental de la participación ciudadana impide, además, que se adviertan sus alcances y se aprecie su potencial para transformar las instituciones políticas de la democracia. Y cierra los espacios para que se produzca una participación ciudadana política, por tanto autónoma, libre, deliberante, que reconozca en los ciudadanos la soberanía popular y en los legisladores su condición de servidores públicos. El fortalecimiento de la dimensión política de la participación le corresponde propiciar al Congreso, si está interesado en relegitimar su representación. Por supuesto, sin desconocer las dificultades que el ejercicio de la participación pudiera conllevar, ni los esfuerzos que pudiera demandar. Abonaría a ello la plena aplicación del principio de rendición social de cuentas que expresamente consta en la Constitución referida a las instituciones de educación superior⁷²

⁷²El artículo 79 de la Constitución señala: Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la **rendición social de cuentas**, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. (Subrayado mío).

y a los gobiernos seccionales⁷³. En el caso de los diputados, este principio adopta la figura de la revocatoria del mandato por incumplimiento de sus planes de trabajo, conforme lo establece el artículo 109⁷⁴, y su obligación, como dignatarios de elección popular, de responder por los actos realizados u omitidos en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución⁷⁵.

Con el análisis de los datos de la encuesta que realizara a los 18 secretarios y a la única secretaria de las comisiones legislativas permanentes del Congreso Nacional, entre fines de diciembre de 2003 y enero de 2004⁷⁶ salió a relucir como predominante la percepción utilitaria y funcional, por tanto instrumental de la participación ciudadana.

En las respuestas de los secretarios encontré, apenas insinuadas, respuestas que significaran un reconocimiento al valor político de la participación, y a su condición de derecho fundamental garantizado, además, en la Constitución.

Los resultados de la indicada encuesta señalaron que en 17 de las 19 comisiones investigadas se desarrollaron procesos de participación ciudadana. Desde luego, este dato, por sí solo, no indica en cuál visión de participación estuvieron inscritos tales procesos.

Para conocer las percepciones predominantes sobre la participación ciudadana la encuesta contuvo una pregunta dirigida a conocer los motivos por los cuales las comisiones impulsaron procesos participativos.

Las razones expresadas en la encuesta son un indicio para sostener que, preferentemente, la participación ciudadana en el Congreso es advertida de un modo utilitario, no político.

Como se puede inferir del análisis de los juicios recogidos en el cuadro N° 8, las percepciones predominantes entre quienes están al frente de las secretarías de las comisiones aluden a que la participación es una estrategia necesaria y útil, dado el conocimiento de los ciudadanos, por lo que puede derivar en una legislación más eficaz. No encuentro argumentos que den cuenta de una comprensión de la participación ciudadana como una

⁷³El artículo 237 ordena: La ley establecerá las **formas de control social y de rendición de cuentas** de las entidades del régimen seccional autónomo. (Subrayado mío)

⁷⁴El artículo 109 de la Constitución expresa: **Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.** Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral. (Subrayado mío).

⁷⁵El artículo 120 de la Constitución dice: **No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.**

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia. (Subrayado mío)

⁷⁶Únicamente en la Comisión Permanente de la Mujer, del Niño y la Familia hay una secretaria. En todas las demás, la secretaría está en manos masculinas.

"estrategia política" que pudiera conducir a la construcción de ciudadanía, al fortalecimiento de las organizaciones sociales y a la inclusión de los grupos marginados de la toma de decisiones y, por estas vías, construir las democracias o consolidarlas, frente a la deslegitimación de las principales instituciones de la democracia representativa. Una respuesta, apenas, afirma que la participación está reconocida en la Constitución y en la ley y otra que "es política de la comisión trabajar con la sociedad civil".

De cierta manera, las posiciones indicadas ("la socialización de los proyectos es herramienta fundamental para formularlos", "proyectos deben ser concertados con los actores previo su informe", "es necesario contar con los criterios de los actores y sectores involucrados en un proyecto", "es necesario que una ley tenga el consenso ciudadano") también reflejan que la participación ciudadana es vista por los secretarios como un complemento al cual pueden acudir los legisladores, a conveniencia de ellos, cuando lo necesiten.

Cuadro N° 8: Las razones de la participación ciudadana en las comisiones del Congreso (enero a diciembre de 2003)

Las razones enunciadas
Porque la socialización de los proyectos es herramienta fundamental para formularlos.
Proyectos deben ser concertados con los actores previo su informe.
[Para] conocer las posiciones de los diferentes actores.
Es valiosa la participación social.
Es necesario contar con los criterios de los actores y sectores involucrados en un proyecto.
Es política de la comisión trabajar con la sociedad civil.
Porque así lo determinan la Constitución y la ley.
Es necesario que una ley tenga el consenso ciudadano.

Fuente: Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional, diciembre de 2003/enero de 2004.

Las modalidades a las que recurrieron las comisiones, para concretar la participación ciudadana, expresan también el modo como la plantearon y la manera como la ciudadanía la desarrolló.

Según la pregunta propuesta en la encuesta, las modalidades utilizadas en las comisiones, de mayor a menor, fueron los talleres (29,7%), seguidas por los foros (21,6%), los conversatorios (18,9%), las reuniones de trabajo (13,5%), los grupos focales (10,8%) y las consultas (5,4%). No fueron usadas ni la entrevista ni la encuesta.

De esas modalidades, las que produjeron mejores resultados, es decir las que permitieron obtener más información e insumos para la legislación, fueron los talleres (34,4%), los conversatorios y las reuniones de trabajo (17,2% cada una). Los grupos focales, foros y consultas (10,3% cada una) fueron señalados como menos eficaces.

Es interesante apreciar las características que son comunes a las modalidades más efectivas; todas ellas destacan por ser interactivas, por desarrollarse en grupos pequeños y favorecer la libre expresión y el

intercambio. Se desenvuelven en reuniones menos formales, en las cuales la retórica propende a quedar por fuera y, por lo general, se organizan en torno de agendas concretas. Estas, serían, entonces, aquellas cualidades que favorecen la expresión de la ciudadanía participante que tiene, así, mayor oportunidad de incidir efectivamente en los asuntos públicos para cuya discusión fue invitada, y no meramente para legitimar, como espectadora, decisiones ya tomadas.

Los momentos en los cuales esta participación se produjo fueron predominantemente durante la formulación de un proyecto de ley (46,4%); previa la formulación (32,1%) y luego de la formulación (21,4%).

Estos datos contribuyen a clarificar las percepciones vigentes sobre la participación ciudadana en las comisiones congresiles. Estimo que propiciar procesos participativos previos la formulación de un proyecto de ley da cuenta de una actitud más respetuosa hacia la ciudadanía, que la que refleja el incluirla solo luego de la formulación de una ley o cuando el proceso concluyó.

La iniciativa de los procesos de participación, según la encuesta, provino en su mayoría de los diputados (75%); por pedido de la ciudadanía fue el 25%.

Conforme la encuesta a los secretarios de las comisiones legislativas, en ninguna comisión se evaluó el aporte de la participación ciudadana como nulo. La mayoría de señalamientos (68,4%) reconoció la amplia contribución de la ciudadanía al proceso legislativo. Un 26,3% calificó tal aportación de "mediana" y solo hubo una mención de que aportó poco (5%).

En consonancia con lo anterior, 15 secretarios (88%) afirmaron que la participación ciudadana influyó en la formulación de las leyes. Solo en dos casos (12%) señalaron que no tuvo influencia.

Sin embargo, las razones de esa incidencia (recogidas en el cuadro N° 9) vuelven a visibilizar el carácter casi exclusivamente instrumental con que es entendida la participación ciudadana en la legislatura: "se obtuvieron criterios importantes para la redacción del cuerpo legal"; "por el conocimiento sustantivo de los involucrados"; "por los argumentos técnicos y científicos"; "se escucharon diversos planteamientos que permitieron modificar los proyectos originales"; "las razones jurídicas y de organización tenían fundamento".

Ninguna de las respuestas en positivo revela que la participación ciudadana haya sido vista como un derecho de la ciudadanía. Las apreciaciones, en su mayoría centradas en la perspectiva del Congreso, insinúan también la prevalencia de una posición egocéntrica que no incorpora a los ciudadanos como sujetos sociales de derechos. Con esto me refiero a que es una posición que reconoce una sola perspectiva, a diferencia de la policéntrica que, de existir, advertiría varias perspectivas. Tal vez en dos de las respuestas en positivo ("se produce una apropiación de los proyectos por parte de los sectores participantes" y "tenemos que privilegiar el interés de la comunidad") se advierte que en las comisiones fue visualizado ese "otro": la ciudadanía, como un actor.

Sin embargo, en las respuestas en negativo los participantes si son advertidos como actores, pero actores poco confiables por expresar, según los secretarios encuestados, criterios de grupos de presión ("no influyó (la participación) porque los criterios y opiniones expresados respondían a intereses de grupos o personas") o de sectores opuestos al cambio (no influyó (la participación) porque algunos cambios son necesarios, aunque haya oposición a ellos").

En las dos respuestas en negativo también es posible captar como subyace un tono autoritario al erigirse el Congreso o una determinada comisión en concededores de las intenciones de los actores que participan con sus opiniones, así como los entes versados sobre los cambios "necesarios", a cuyos opositores hay que ignorar.

Las dos contestaciones parecen evidenciar los problemas que se producen en la dimensión comunicacional del "circuito de la representación". Problemas que surgen porque los legisladores, los representantes, no escuchan e ignoran el mandato de sus representados y mandantes, los ciudadanos.

Cuadro Nº 9: Razones para la incidencia del aporte ciudadano (enero a diciembre de 2003)

<p>Por qué influyó</p> <p>Se obtuvieron criterios importantes para la redacción del cuerpo legal. Se escucharon diversos planteamientos que permitieron modificar los proyectos originales. Las razones jurídicas y de organización tenían fundamento. Por los argumentos técnicos y científicos. Por el conocimiento sustantivo de los involucrados. Se produce una apropiación de los proyectos por parte de los sectores participantes. Tenemos que privilegiar el interés de la comunidad.</p>
<p>Por qué no influyó</p> <p>NO influyó porque los criterios y opiniones expresados respondían a intereses de grupos o personas. NO influyó porque algunos cambios son necesarios, aunque haya oposición a ellos.</p>

Fuente: Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional, diciembre de 2003/enero de 2004.

Para conocer como son caracterizados los aportes de la ciudadanía, la encuesta averiguó sobre cuál había sido el efecto práctico de tal participación en el desarrollo de la formulación de las leyes: si había acelerado, retardado, facilitado o complicado el trabajo de las comisiones, y si había facilitado acuerdos o generado desacuerdos. La caracterización de los aportes de la ciudadanía, conforme la respuestas de los secretarios, mayoritariamente apuntó a que la participación facilitó el trabajo legislativo (40%), seguida porque facilitó acuerdos (22,8%) y descubrió desacuerdos (17%). Esto ratifica la visión positiva que hay sobre la participación ciudadana en las comisiones, siempre y cuando ella sea útil, es decir tenga determinadas características.

Un 8,6% respondió que aceleró el trabajo y el 11,4% que lo retardó. No hubo ninguna mención sobre que tal participación complicara la gestión legislativa. Las menciones sobre el retardo que ocasionó la participación ciudadana en el trabajo legislativo sugieren una concepción menos instrumental, al reconocer, implícitamente, la complejidad que el aporte ciudadano suma a la formulación de las leyes en el Congreso.

Similar sentido encuentro en las respuestas sobre los acuerdos y desacuerdos, que evidencian el fundamento comunicacional que constituye la participación ciudadana. Hasta podría connotar que este señalamiento muestra como la participación de la ciudadanía organizada de alguna manera está cubriendo el vacío que ya no llenan los partidos políticos, de ser los mediadores entre el Estado y la población. Y que, quizá, ella vendría a ser una respuesta frente a la crisis de la representación, examinada por Porras⁷⁷ desde una perspectiva comunicacional.

La encuesta incluyó una pregunta de selección múltiple para conocer las percepciones globales sobre la participación. Para ello, averiguó cómo es percibida la participación: como valiosa, conviene ampliarla, hay que mantenerla como está, regularla, es inconveniente o conviene eliminarla.

Prevalcieron las posturas que reconocen su valor (44,4%) y afirman la conveniencia de ampliarla (33,3%). Frente a ello, no hubo ninguna respuesta que la considerara inconveniente o que postulara su eliminación. Un 14,8% señaló la necesidad de regularla. Considero destacado que un 3,7% aludió a la "necesidad de fomentar socialmente el sentido de la participación comunitaria, con el apoyo de los líderes políticos" y otro 3,7% que se refirió a la "exigencia de vencer la indiferencia ciudadana frente al quehacer socio político".

La presencia, en la legislatura, de percepciones que reconocen un valor positivo a la participación ciudadana da pie para considerar que hay lugar para que la ciudadanía organizada emprenda en iniciativas que amplíen los espacios de participación en el Congreso; modifiquen las visiones instrumentales de los legisladores y consoliden el papel político de la participación.

Finalmente el cuadro N° 10 registra la diversidad de sectores y actores ciudadanos y sociales que participaron en algún momento en los procesos de formulación de las leyes, llevados adelante por las comisiones legislativas, entre enero y diciembre de 2003. Los participantes provinieron de organismos del sector público y del privado, así como de gremios, movimientos sociales, organismos internacionales y ciudadanos. Ello podría considerarse como expresión del interés de la ciudadanía organizada por participar en el ámbito público-político, y concluir en la necesidad de fortalecer los espacios de participación.

⁷⁷PORRAS, Antonio, "El orden comunicativo de la representación política" en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política. Tecnos, 1996, Madrid, p. 149.

Cuadro N° 10: Sectores y actores participantes (enero a diciembre de 2003)

Organismos del sector público	Organismos del sector privado	Gremios	Movimientos sociales	Otros
Autoridades y funcionarios de gobiernos seccionales	Asociaciones	Centrales sindicales	Mujeres	Ciudadanos
Autoridades y funcionarios de organismos del gobierno central	Fundaciones	Cámaras de empresarios	Pueblos indios	Comunidades
Autoridades y funcionarios de organismos autónomos	ONG	Colegios de profesionales	Pueblos negros	Organismos internacionales
Fuerzas Armadas	Medios de comunicación	Maestros	Jóvenes	Beneficiarios
Autoridades y servidores de funciones del Estado	Sector financiero		Estudiantes	Profesionales
			Padres de familia	Estudiosos de Constitución
			Jubilados	
			Adultos mayores	
			Ecologistas	
			Personas con discapacidad	

Fuente: Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional, diciembre de 2003/enero de 2004.

Hay una relativa coincidencia entre los datos registrados en la encuesta a los diputados, sobre el valor que ellos le asignan a la participación ciudadana, con la información obtenida en la encuesta a los secretarios de las comisiones legislativas.

Según la encuesta que les fue aplicada a los diputados entre marzo y mayo de 2004, el 94,7% de ellos valora positivamente la participación ciudadana, independientemente de que responda o no al modelo de la democracia occidental, que requiere de la preexistencia de ciudadanos, por tanto de individuos autónomos, con capacidad de discernimiento. En esta apreciación existe una concordancia.

Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro N° 11, la mayoría de las razones que apuntaron los legisladores se enmarca en la percepción de la participación como ejercicio político. Es necesario reconocer, también, un menor número de menciones desde la perspectiva instrumental y utilitaria de la participación.

Así, las respuestas inscritas en la primera perspectiva, van desde la consideración de que la participación ciudadana es una "expresión de la democracia", "un derecho", "el espacio para la expresión del pueblo" y para "favorecer la rendición de cuentas y la transparencia", y representan el 70%. Las nociones en la línea instrumental aparecen minoritarias, como se aprecia en el mismo cuadro y se refieren a que ayuda al "análisis real de las

necesidades ciudadanas", "genera consenso", "canaliza cualitativamente el trabajo parlamentario", "es el eje fundamental del desarrollo", "por equidad y para mejoramiento a todo nivel", "para el patrocinio de leyes", "porque los pueblos se rigen por sus propias decisiones" y porque "integra".

La contradicción entre lo que señalaron los secretarios y los legisladores podría explicarse porque el reconocimiento de la participación, por los diputados, permanece en el campo discursivo. En los hechos, la visión que ellos tienen sobre la participación ciudadana es utilitaria, pues acuden a ella cuando la requieren, no necesariamente por advertirla como un derecho político de los ciudadanos. El desfase también podría entenderse porque los diputados son actores políticos, a diferencia de los secretarios de las comisiones que cumplen un papel de asesoría técnica, quizá tecnopolítica.

Cuadro Nº 11: Las razones de la percepción positiva

Las razones	Total	Porcentaje
Expresión de la democracia	8	23,5
Porque la participación es un derecho	6	17,6
Permite expresión del pueblo	6	17,6
Favorece rendición de cuentas, control y transparencia	4	11,7
Para análisis real de las necesidades ciudadanas	2	5,8
Genera consenso	2	5,8
Canaliza cualitativamente el trabajo parlamentario	1	2,9
Es el eje fundamental del desarrollo	1	2,9
Por equidad y para mejoramiento a todo nivel	1	2,9
Para el patrocinio de leyes	1	2,9
Porque los pueblos se rigen por sus propias decisiones	1	2,9
Integra	1	2,9

Fuente: Encuesta a diputados del Congreso Nacional (marzo/mayo de 2004)

Para complementar las percepciones y valoraciones que en el Congreso existen con respecto de la participación ciudadana, tanto entre los diputados como entre los funcionarios, es necesario señalar la relación distante que el parlamento, como institución, mantiene con la ciudadanía organizada.

De esta brecha están conscientes los legisladores, quienes incluso señalan que esa falta de colaboración y cercanía deviene en leyes verticales. "sin participación alguna de la gente"⁷⁸.

Reducir tal distancia corresponde a los legisladores por medio de su trabajo en las provincias, cuando no hay sesiones del Pleno, a través de "asambleas y reuniones para informar de lo que se está haciendo y recabar criterios pidiendo órdenes porque la soberanía radica en el pueblo"⁷⁹. Tal distancia, según legisladores, se alimenta del "deterioro de la imagen del Congreso y de los diputados; por la falta de transparencia respecto de las remuneraciones y por el papel que juegan los medios de información que

⁷⁸SERRANO, Segundo, diputado socialista, vocal del Consejo de Administración de la Legislatura (CAL), en entrevista del 19 de noviembre de 2004.

⁷⁹SERRANO, Ibid.

sobredimensionan todo lo malo, por pequeño que sea, y lo bueno lo minimizan totalmente"⁸⁰.

Por ello, acentúan en la necesidad de "que el Congreso tenga medios de comunicación propios (una radio y un canal de televisión)" para informar al país sobre los proyectos que presentan los legisladores⁸¹ y avanzar en ese acercamiento entre la ciudadanía y los legisladores en la formulación de leyes.

Además de posiciones como la reseñada, otros legisladores proponen propiciar espacios de entrenamiento y preparación a los diputados electos, antes de posesionarse de sus funciones, para que puedan cumplirlas de mejor manera⁸².

La mejor preparación de los legisladores para el cumplimiento de actividades tan complejas como son las que tienen bajo su responsabilidad, seguramente renovará el desempeño del Congreso como institución y contribuirá a que los diputados vayan acercando, como lo sugiere Campero, su discurso político en pro de la participación ciudadana con sus prácticas a favor de ella.

Exigencias que demandan los procesos de participación ciudadana a los legisladores

Tradicionalmente, la vinculación de los diputados con la población se da en el momento electoral y con fuertes tintes utilitarios. Luego, en el ejercicio del poder, los rasgos clientelares son los que definen tales nexos. En ambos casos, los ingredientes autoritarios suelen estar presentes. Y el resultado es una relación jerarquizada, por tanto entre desiguales, y oportunista.

Estas circunstancias han favorecido el mantenimiento de una cierta confusión entre cabildeo y participación. Así, acudir a presentar reclamos a nombre de las personas y sectores de una provincia; exponer requerimientos locales y exigir su atención son las acciones apreciadas tradicionalmente como formas de participación. Y seguramente lo son, aunque no constituyan expresiones de participación ciudadana, entendida ella como el derecho a intervenir en asuntos públicos, de manera activa, voluntaria y responsable.

Frente a aquellas manifestaciones, los legisladores se sienten cómodos: saben qué hacer y qué se espera de ellos. De alguna manera la misma población los ha colocado en un sitio de personajes, desde el cual se creen obligados a tutelar y a proteger a individuos y comunidades que no tienen su mismo estatuto. Y desde esta posición de autoridad y de jerarquía, no les

⁸⁰SERRANO, *Ibid.*

⁸¹SERRANO, *Ibid.*

⁸²Un diputado presentó el proyecto de Ley de Capacitación Parlamentaria, codificado con el N° 23074, justamente en el período legislativo que concluyó en diciembre de 2002

cuesta demasiado sentarse, escuchar y gestionar los apoyos políticos que les sean requeridos.

Pero frente a otras expresiones de participación, interactivas y con la presencia de otros actores (ciudadanos todos), la situación de los legisladores se torna distinta y ya no se sienten tan a gusto. Ya no se trata de una relación de poder, entre superiores y subordinados, sino es una interacción entre iguales, dado que tratan con ciudadanos activos, conscientes de sus derechos, y deliberantes, a quienes no pueden manipular.

En general, una cierta incompreensión de los legisladores sobre el valor de la participación ciudadana en la formulación de leyes, les cierra posibilidades de desarrollar un trabajo con la ciudadanía en diversos campos, que hasta les beneficiaría, en tanto contribuiría a restablecer la confianza y el respeto de la sociedad en el Congreso. Lo cual, adicionalmente, reforzaría la democracia y el Estado Social de Derecho.

Las dificultades para adoptar una nueva mirada son el cortoplacismo y la pequeñez de miras que caracterizan a la clase política, de la que los legisladores son conspicuos representantes. Tal cerrazón, además, les impide reconocer las oportunidades y atreverse a innovar y arriesgar. No tienen un espíritu emprendedor. Al contrario, son tremendamente conservadores y hasta reaccionarios, sin importar su signo ideológico. Entonces, superar el estilo convencional de relacionamiento con la ciudadanía es el primer desafío que los legisladores tendrían que asumir frente a la participación ciudadana.

Modificar las relaciones de desigualdad con las que se han vinculado con la ciudadanía les supone, también, dejar de lado sus prácticas clientelares y abandonar las rutinas burocráticas, que los distancian de las personas y grupos y los mantienen encerrados en disputas sobre conflictos que nada tienen que ver con el día a día de la gente. Esto les puede conducir a que prioricen sus funciones específicas de legislación y cambien las percepciones sobre el significado y valor de las leyes, para verlas como una contribución al enfrentamiento de problemas que son importantes para la ciudadanía, y como mensajes que envían a la sociedad, que evaluará su validez y pertinencia.

Lo señalado requiere que los diputados adopten posiciones más claras, transparentes, menos ambiguas. Que se definan. En un escenario como el descrito, el "muñequero" y la "cinturita" no tendrían mucho sentido. Los procesos de participación también les exigen renovar la proyección de su liderazgo. Frente a ciudadanos ya no pueden mantener el perfil de líderes que se suman a las posiciones más fuertes y se dejan arrastrar por ellas, en lugar de abrir nuevas vías para marchar por otros senderos⁸³. Interactuar con los ciudadanos les obliga a atreverse a liderar, como acción equivalente a conducir, dirigir, innovar. Lo cual, por añadidura, les revela la necesidad de

⁸³Me refiero al abordaje sobre el liderazgo político de Edelman en EDELMAN, Murray. La construcción del espectáculo político, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1991, p. 49

contar con recursos cognitivos, de experiencia y de capacidad, y no solo con las cualidades que hoy son definitorias para la selección de un candidato⁸⁴.

Estos cambios en la comprensión de su papel no pueden perder de vista, por supuesto, el valor del parlamento como espacio privilegiado de la representación democrática, por la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de llegar a la diputación, sin otros requisitos formales que la edad y lugar de residencia.

Otra consideración interesante es que la participación ciudadana crea instancias que colocan a los diputados más "a la mano" de la gente común. De cierta manera, los medios de información, en especial la televisión, ya contribuyeron a acercarlos a la población y a mostrarlos a través de las pantallas. Con la intervención ciudadana, de modo presencial, los diputados tienen que compartir espacios y protagonismos, con otros actores, en términos más equitativos. Y, además, asimilar que las dinámicas de la participación puedan salirse del libreto inicial, seguir sus propios derroteros, tiempos y ritmos, y producir resultados distintos de los originalmente visualizados. Es decir dos desafíos: aprender a trabajar con la incertidumbre y la complejidad, aunque les genere inseguridad y les desestabilice. Y a apreciar los procesos, no solo los sucesos inmediatos.

Otro reto para los legisladores constituye la irrupción de sectores ciudadanos reclamando un espacio en la esfera pública. Frente a ello no les queda más que aprender a delinear nuevas alianzas, y comprender la necesidad de complementar la representación democrática con la participación directa. Esto supondrá que reconozcan en los procesos de participación ciudadana un conjunto de circuitos comunicacionales entre los ciudadanos activos y sus representantes y, por supuesto, entre los ciudadanos.

Los medios de información han modelado lo que Porrás y de Vega⁸⁵ denominan el "circuito de reproducción instantánea del proceso político", por el cual los medios se constituyen en los escenarios del proceso político, a cuyos conflictos les brindan respuestas instantáneas. En virtud de ello, los parlamentos corren el riesgo de volverse un eco de las primicias difundidas en los medios, frente a las cuales solo les cabe reaccionar⁸⁶. Este es otro lance que tendrán que enfrentar si quieren ponerse a tono con las realidades del siglo XXI y comenzar a auto percibirse como gobernantes en la esfera legislativa, para lo cual requieren de entrenamiento, priorizar el desarrollo de su gestión y la conformación de su agenda. Dicho en otras palabras: repolitizar la gestión legislativa e incluir la participación ciudadana.

⁸⁴Artículo 127.- Para ser diputado se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos, tener al menos veinticinco años al momento de la inscripción de su candidatura y ser oriundo de la provincia respectiva, o haber tenido su residencia en ella de modo ininterrumpido, por los menos durante los tres años inmediatamente anteriores a la elección.

⁸⁵PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, "Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política" en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, 1996, Madrid, p. 20.

⁸⁶PORRAS, Ibid.

En términos operativos, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) puede coadyuvar a ese propósito, por las posibilidades de disminuir los lapsos que median entre la presentación de inquietudes de los ciudadanos y la respuesta de los legisladores.

Esta demanda de mayores niveles de comunicación es necesaria tanto entre los legisladores como al interior de los partidos y entre bloques legislativos afines ideológicamente. Esto les permitirá a los políticos interactuar de manera diferente, en tales espacios y en el Congreso y con otros sectores y actores políticos, como por ejemplo los de la Función Ejecutiva. Pues si la clase política no puede dialogar entre sí menos aún va a poder hacerlo con los ciudadanos.

Se refuerza, por tanto, el planteamiento de que la participación ciudadana apunta a presionar por cambios en las mentalidades y actitudes y, por ello, a producir transformaciones en la cultura política.