

FLACSO  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

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

**SIMÓN PACHANO**  
(Coordinador)

---

**RAUL BACA CARBO**

**CARLOS SMOK**

**ANDRÉS MEJÍA**

1997

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

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

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

Coordinador:  
Simón Pachano

Diseño e impresión:  
Jaime Pozo

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

Tiraje: 1.000 ejemplares

Primera edición: 1997

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

Impreso y hecho en Ecuador

## **ÍNDICE**

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>SIMÓN PACHANO</b>	
La Democracia y la modernización de las instituciones .....	9
<b>CARLOS SMOK U.</b>	
Modernizar el Parlamento, .....	21
<b>SIMÓN PACHANO</b>	
El Congreso en el sistema político ecuatoriano .....	45
<b>RAÚL BACA CARBO</b>	
Proyecto de fortalecimiento institucional del Congreso ecuatoriano .....	81
<b>ANDRÉS MEJÍA ACOSTA</b>	
Programa de Apoyo Legislativo .....	111

# **EL CONGRESO EN EL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO\***

**SIMÓN PACHANO \*\***

\* El presente artículo recoge algunos planteamientos realizados por el autor en ponencias y trabajos anteriores, especialmente en los informes producidos en el proceso de preparación del proyecto de modernización del Congreso Nacional del Ecuador

\*\*SIMÓN PACHANO es profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

ceptos y disposiciones en el segundo.

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

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

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

---

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

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

## 2. Integración política del Parlamento

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Dirección General de Servicios Legislativos

##### Dirección de Apoyo Legislativo

Departamento de Legislación

Departamento de Registros

Departamento de Ediciones y Publicaciones

##### Dirección de Actas

Departamento de Actas

Departamento de Revisiones

Departamento de Grabaciones

##### Dirección de Prensa

Departamento de Relaciones Públicas

Departamento de Telecomunicaciones

#### Dirección General de Servicios Administrativos

##### Dirección de Organización y Métodos

Dirección de Recursos Humanos

Departamento de Registro y Control

Departamento de Administración del Sistema

Departamento de Bienestar Social

Departamento de Asistencia Médica

Dirección de Servicios

Departamento de Planificación, Diseño y Mantenimiento Técnico

Departamento de adquisiciones

Departamento de Almacén

Departamento de Servicios Generales

Dirección Financiera

Departamento de Tesorería

Departamento de Contabilidad

Departamento de Control Presupuestario

Departamento de Inventarios

Dirección de Informática.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## 7. El funcionamiento del sistema político

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

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

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

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

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

mación del Congreso Nacional.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

bles las atribuciones que tiene el Congreso como organismo político.

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

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

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

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

---

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

vos específicos se proponen los siguientes:

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

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

## **a. Sistema de asesoría técnica**

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

## **b. Sistema de información**

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

**c. Gestión, organización y métodos**

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

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

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

**e. Modificaciones legales y reglamentarias**

**f. Equipamiento**

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

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

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

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