

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

**PROYECTO DE  
FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO NACIONAL  
DEL ECUADOR**

**RAÚL BACA CARBO\***

\*RAÚL BACA CARBO es Diputado Nacional

## **CAPITULO I**

### **Antecedentes**

#### **El contexto mundial**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **El contexto nacional**

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

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

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

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

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

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

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

## **Justificación del proyecto**

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

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

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

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

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

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

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



## **CAPITULO 2**

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

#### **Leyes marco**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Integración política del Parlamento**

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

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

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

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

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

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

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

### **Conformación actual**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Descripción resumida de funciones**

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

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

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

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

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

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

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

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

vo/Biblioteca de la Función Legislativa, y

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

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

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

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

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

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

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



públicas y telecomunicaciones y coordinar con los medios de prensa.

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

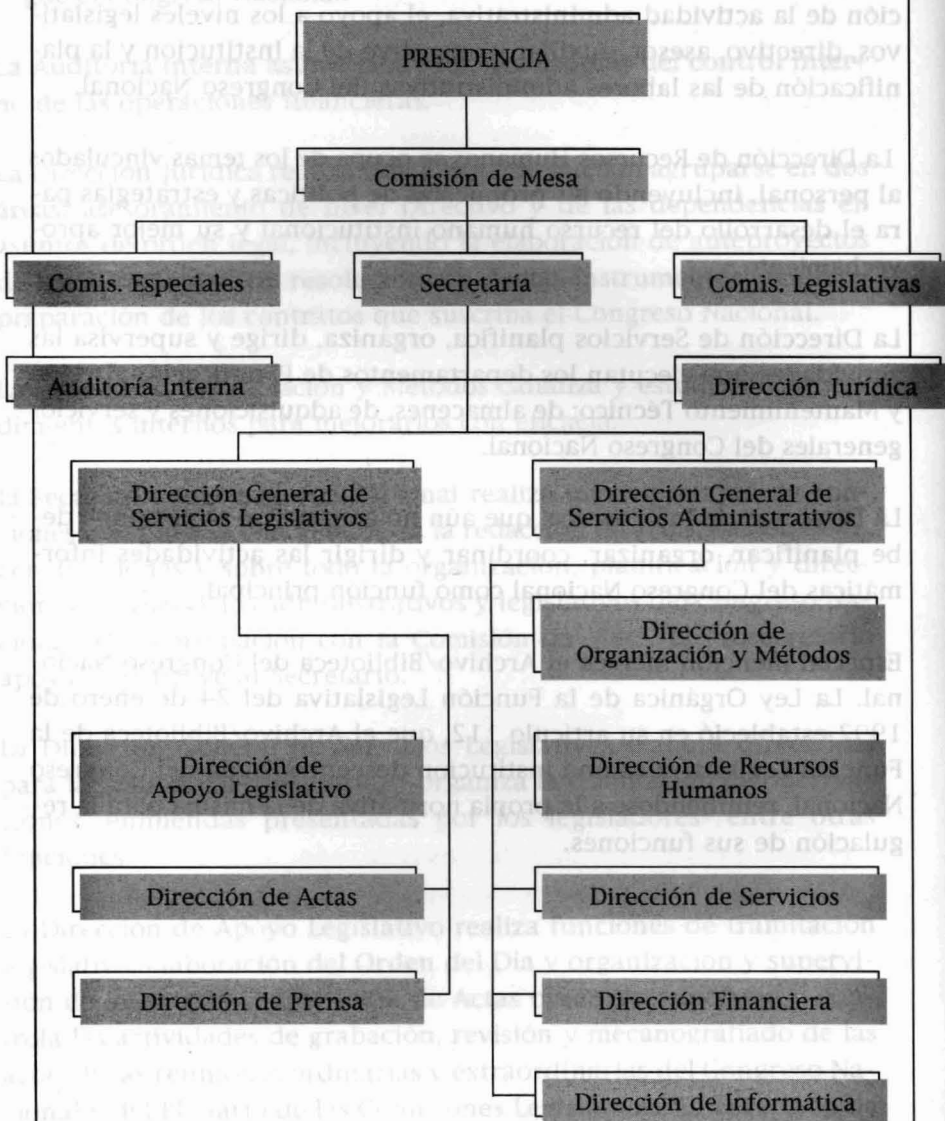
La Dirección de Recursos Humanos se ocupa de los temas vinculados al personal, incluyendo las propuestas de políticas y estrategias para el desarrollo del recurso humano institucional y su mejor aprovechamiento.

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

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

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

## ORGANIGRAMA VIGENTE DEL CONGRESO NACIONAL



## **CAPITULO 3**

### **Descripción del proyecto**

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

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

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

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

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

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

## **Objetivos generales**

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

## **Objetivos específicos**

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

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

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

## **Componentes**

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

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

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

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

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

En ambos casos se tenderá a mejorar los insumos técnicos necesarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Un tercer aspecto dentro de este ámbito institucional y administra-

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. Modificaciones constitucionales**

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

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

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

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

## **6. Equipamiento**

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

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

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

## **CAPITULO 4**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Estado actual del convenio**

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

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

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