

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

# **PROGRAMA DE APOYO LEGISLATIVO**

**ANDRÉS MEJÍA ACOSTA\***

ANDRÉS MEJÍA ACOSTA es investigador de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).

*Quiero agradecer la valiosa colaboración de Esteban Vega, Isabel Proaño y Boris Gómez, por los comentarios, sugerencias y correcciones formuladas a este documento.*

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

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

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

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

---

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

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

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

## **El Poder Legislativo**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **El Proceso Legislativo**

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **1. Desconfianza pública**

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

---

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

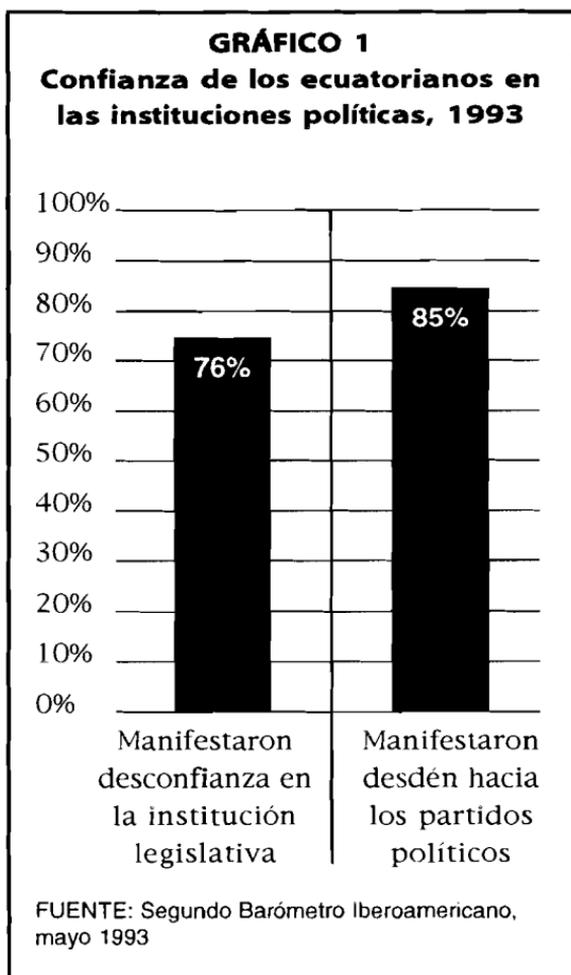
La desconfianza ciudadana está basada en los elevados niveles de conflictividad observados al interior del Congreso, sin que los legisladores ni sus partidos políticos logren aumentar su capacidad de respuesta frente a las crecientes demandas ciudadanas.

## 2. Excesiva fragmentación partidaria

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

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

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



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

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

\* Partido de gobierno.

\*\* Elección intermedia.

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

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

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

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

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

#### **4. Escasa profesionalización**

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

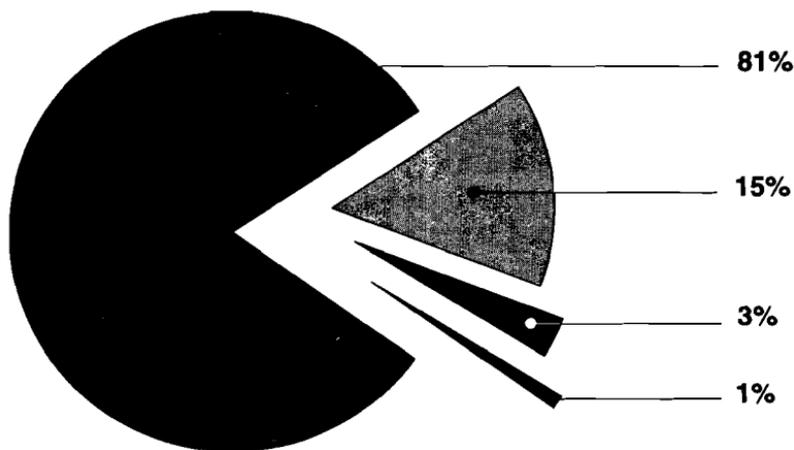
---

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

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

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

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



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

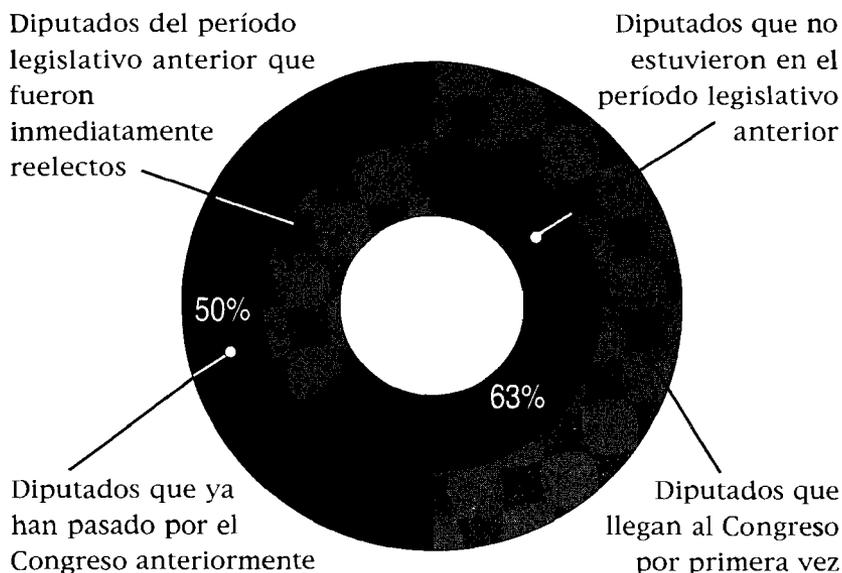
ELABORACIÓN: Andrés Mejía Acosta a base de datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral y el Congreso Nacional.

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

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

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

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



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

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

## **El Programa de Apoyo Legislativo**

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## **Objetivos y estrategias del PAL**

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

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

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

tenga información relevante sobre las diferentes facetas del proceso legislativo.

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

## **Metas propuestas y retos planteados**

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

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

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

## **Descripción del Proyecto**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Publicaciones**

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

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

- **Boletín**

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

- **Bitácora**

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

- **Análisis Prospectivo**

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

---

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

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

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

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

### 3. Seminarios

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### **Una reflexión final**

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

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

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