

## *SECCIÓN SEGUNDA*

### **LA MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ECUADOR**

*Oswaldo Riofrío Corral*

#### **I. ESTRUCTURA DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR**

El Congreso de la República de Ecuador es unicameral, conformada por una Cámara de Diputados, ochenta y dos en total; de los cuales doce son diputados nacionales, elegidos cada cuatro años por una votación nacional y setenta son diputados provinciales que representan a las veintiún provincias que tiene el Ecuador y que son elegidos cada dos años, de acuerdo con la proporción de población de cada provincia.

Actualmente la Cámara está estructurada en torno a cuatro partidos políticos, que han obtenido la mayor cantidad de votos en la última elección y por otro grupo de legisladores que responden a grupos minoritarios y otros tantos independientes.

La elección de la Junta Directa y de las Comisiones se realiza cada año. El Congreso ordinario se reúne poco más de dos meses al año y se dedica fundamentalmente a las reformas constitucionales, cuando son necesarias, reformas a la legislación y a la fiscalización del Poder Ejecutivo. Se pueden convocar Congresos Extraordinarios, cuantas veces sea necesario a lo largo del año.

El plenario de las Comisiones es el que trabaja permanentemente, está conformado por treinta y cinco legisladores, provenientes de cada uno de los plenarios de dichas Comisiones (5), en número de siete; siendo elegidos por el Congreso el mismo día que son elegidos los directivos.

Por otro lado, existen quince o veinte comisiones especiales con carácter permanente, que no son parte del plenario, pero son designadas por el Presidente del Congreso y una de ellas es la Comisión de Modernización. Mas una cantidad indeterminada de comisiones ocasionales que se conforman por el pedido de veinte legisladores, que así lo soliciten al Presidente del Congreso.

## II. SITUACIÓN ACTUAL

Las Comisiones que se organizan el día de la elección del Presidente y el Vicepresidente, se conforman de acuerdo con compromisos políticos, pues son esos mismos acuerdos los que permiten la elección de las autoridades. Si no se ha participado en la elección de las autoridades, no se formará parte de las Comisiones y si por el contrario se ha participado, se tendrá un lugar; esto lleva a que las Comisiones no siempre están constituidas sobre la base de la idoneidad, sino sobre la base de los pactos políticos -por lo mismo no existe continuidad en el trabajo de las Comisiones- los presidentes de Comisión cambian cada año y no se concreta entonces un Proyecto Nacional que involucre a todos los poderes del Estado y que por lo tanto tenga en el Congreso, por consenso, una participación importante.

Hay tres formas de presentar proyectos: 1. La iniciativa del legislador; 2. La iniciativa del Ejecutivo; y 3. La iniciativa de la sociedad. Hay en consecuencia una cantidad muy grande de proyectos que no alcanzan a ser tramitados, no hay una selección previa, sino que los proyectos son enviados a las Comisiones de acuerdo con las simpatías hacia el proponente y no necesariamente porque los proyectos son importantes para el país.

Falta agilidad en los trámites legislativos, se invierte mucho en el discurso demagógico y se invierte menos en el tratamiento técnico y jurídico, lo que hace que se gaste mucho tiempo en tratar un proyecto pequeño, en detrimento de otro más importante.

El nombramiento de asesores se hace también para cumplir compromisos o cuotas de poder y ello no favorece una adecuada asesoría. La falta de asistencia a los plenarios y el poco número de legisladores para votar los proyectos (15 a 35) son señalados como aspectos críticos del Parlamento.

La gran atomización de parlamentarios, que responden más a iniciativas personales que a intereses partidarios, grupales o ideológicos le resta importancia a los proyectos presentados.

Por otro lado hay poca comunicación del electorado con el congresista y en ello juega un papel importante los medios de comunicación que informan sobre la base de aquello que venden los medios y no sobre el producto legislativo, de este modo el electorado no tiene realmente una información que le permita juzgar el quehacer de los parlamentarios y decidir sobre las reelecciones de dichos parlamentarios o partidos.

Un problema importante, tiene que ver con la falta de sistematización de la información disponible en la Biblioteca del Congreso, pues no está procesada y ello impide obtener con agilidad información necesaria para el tratamiento de los proyectos de ley.

El 5 de febrero de 1997, el Congreso acató el pedido mayoritario del pueblo: en un movimiento histórico único y sin derramamiento de sangre, acogió la petición de separar del cargo a un Presidente corrupto que llevó al país a niveles muy altos de corrupción, desgobierno y ridiculización del Poder Ejecutivo; ejecutando dicha voluntad, lo destituyó seis meses después de haber asumido la presidencia. Nombró como Presidente Interino al Presidente del Congreso y ello aumentó la credibilidad del Congreso. Se inició de inmediato un proceso de fiscalización a los funcionarios del gobierno recién destituidos y a los mismos congresistas, más de la mitad fue investigada por la Comisión de Control Político y Fiscalización, siendo destituidos el veinte por ciento de los miembros del Congreso, 17 de ellos

fueron hallados responsables de corrupción al amparo del gobierno destituido, procesándoles también penalmente.

El Congreso procedió a consultar a la población sobre el nombramiento interino del Presidente del Congreso, siendo ratificado con el 70 por ciento de los votos en su elección. En esa misma consulta popular el pueblo aprobó una serie de reformas constitucionales, que están en la línea de la modernización del Parlamento, a saber: la despolitización de la Justicia pues hasta hace poco, el Congreso elegía a la Corte Suprema de Justicia cumpliendo con las cuotas de poder y por primera vez el nombramiento lo hace una Comisión muy especializada en donde no intervinieron los partidos políticos ni el mismo Congreso y se hace en forma vitalicia.

Esta nueva situación ha favorecido que se den consensos importantes hasta entre partidos antagónicos, sobre proyectos, designación de autoridades y Comisiones a partir de criterios más técnicos y menos politizados.

Un punto delicado para el Congreso era la aprobación del Presupuesto Nacional, pues ahí también se daban las negociaciones para obtener cuotas no sólo políticas, sino también económicas; mediante la consulta popular se le prohibió a los diputados provinciales tener participación directa en el control y manejo de los fondos del Estado, lográndose que el Congreso supervise que las fuentes de financiamiento del Presupuesto sean reales y no provengan exclusivamente de la creación de más impuestos, pero no hay más participación en la elaboración del Presupuesto Nacional.

### III. EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

El Congreso del Ecuador firmó un convenio con el BID, para la modernización del Poder Legislativo, que contempla básicamente la automatización del sistema de información y de los despachos de los legisladores, la simplificación de los trámites y reformas legales que permitan relaciones más fluidas entre los diferentes poderes y las instituciones del Estado. Dicho proyecto está ejecutado por dos Comisiones que trabajan paralelamente, la Comisión Especial de Reforma del Estado, que va más allá de la modernización del Congreso y la otra Comisión que es la que ejecuta el Proyecto del BID, siendo conformada por el Vicepresidente del Congreso y el Jefe del Bloque Mayoritario del Congreso, ambos tienen la responsabilidad operativa del proyecto.

Las propuestas asumidas no son necesariamente propuestas de la Comisión de Modernización, sino más bien algunos elementos que han sido discutidos aunque todavía no han sido aprobados como documento de la Comisión.

### IV. LAS PROPUESTAS

¿Qué se busca? Una simplificación de los procedimientos:

- Agilidad de los trámites y la regulación de los debates, de modo que se le pueda dar al Presidente del Congreso la suficiente autoridad para interrumpir al legislador cuando sus intervenciones sean superfluas y no permitan avanzar la aprobación de la ley.

- Designar en las Comisiones Legislativas los parlamentarios a partir de sus especialidades y experiencias, de este modo se podrán estudiar de mejor manera los proyectos. Dar importancia a un equipo de asesores a nivel técnico, de carrera y sin militancia política, que estén a la disposición del legislador y no tenga que recurrir exclusivamente al equipo personal de asesores.
- También se considera la creación de una Comisión Calificadora de proyecto que busque los consensos necesarios para su tramitación o desestimación, de acuerdo con las prioridades establecidas.
- El mejoramiento de las estructuras físicas: la computarización de la biblioteca, la conexión en red con los despachos de los legisladores y los asesores, la utilización de Internet, la automatización del voto (superar el control manual).
- La tarea fiscalizadora convertida en algo serio, más cerca de un debate programático, ideológico y no simplemente en un ajuste de cuentas personal o colectivo o algún miembro del Ejecutivo porque no dio lo acordado. Se trata de fiscalizar para corregir los procedimientos que se están siguiendo y sancionar si es necesario.
- Por otro lado, mejorar la comunicación del legislador con el ciudadano, a través de sesiones públicas no restringidas, de la información directa de la prensa (no solo sus interpretaciones), de la transmisión en vivo y en directo de algún canal de televisión, para que el electorado se entere directamente de las actuaciones de sus legisladores y pueda sancionarle después si no ha sido satisfactoria su actuación.
- Del mismo modo se busca regular la asistencia de los legisladores a los plenarios, quizás a través de la disciplina de los mismos partidos políticos.

## V. LOS OBSTÁCULOS

El primero de ellos lo constituyen los mismos partidos políticos, especialmente los Partidos Populistas que no responden a una ideología y que no estarían interesados en una reforma legislativa de este tipo, pues perderían su capacidad para llegar al Congreso y a los diversos organismos de elección.

En segundo lugar, los mismos procesos electorales que deben ser reformados. Luego, el desprestigio de los políticos, dado que ello seguirá siendo así en tanto se sigan dando campañas demagógicas y se le permita llegar al Congreso a legisladores faltos de mérito, pero refrendados por unas ofertas de campaña que no se van a cumplir.

Otro obstáculo importante es la escasa cultura electoral del votante donde vota todo ciudadano, algunos son analfabetos y otros no están preparados, de aquí obtienen los Partidos Populistas sus votos a partir de campañas demagógicas.

Luego, se debe considerar la inexperiencia de los legisladores y, finalmente, los costos de implementación de la modernización del Parlamento.

## CONCLUSIONES

Se debe insistir en el papel fundamental del Congreso en el sistema democrático, sin duda en todos los países el Congreso es el nexo válido entre la comunidad y los poderes del Estado, el ciudadano se siente más cercano al legislador que a cualquier otro miembro del Ejecutivo. El fortalecimiento del Congreso depende entonces del grado de credibilidad que alcance con la población, mientras más credibilidad tenga el Congreso más se asentará la democracia representativa. Una mayor transparencia en la generación del liderazgo parlamentario, en la elección de los miembros del Parlamento y de su acción al interior se hacen indispensables para el fortalecimiento del sistema democrático.

Cumplir con la resolución de la reunión de Presidentes de los Congresos Iberoamericanos, en el sentido de crear la Comisión Permanente de Modernización del Parlamento.

Finalmente, la creación de mecanismos de intercambio permanente, a nivel nacional y regional, para perfeccionar el conocimiento de la problemática legislativa de nuestros países, así como la búsqueda común de propuestas y soluciones.