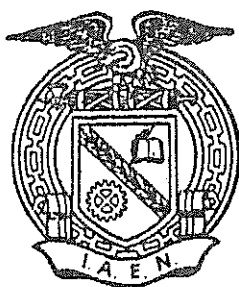


REPUBLICA DEL ECUADOR  
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES



XXII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL  
PARA EL DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

COMO OPTIMIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA  
FUNCION EJECUTIVA?

*Legislativa? /*

DR. EDUARDO TACLE A.

1994 - 1995



DEDICATORIA

A mi Madre y  
mi Hermana María de Lourdes

Por su colaboración e irrestricto respaldo.

Quito, junio de 1995

## PROLOGO

El materializar una investigación que ha llevado varios meses de constante sacrificio, constituye una gran satisfacción personal, ya que el plasmarlo en el presente trabajo, representa el corolario final a una etapa importante en mi formación académica, ojalá que este aporte personal sirva para poder mejorar en algo las condiciones en las que se desenvuelve la Función Legislativa en general y su Organo, el Congreso Nacional, afectado por una grave crisis Institucional y fundamentalmente de valores.

Confio en que el resultado de esta investigación, colme las expectativas de los Directivos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, y de sus Asesores, factores esenciales de estímulo, para la consecución de los objetivos propuestos.

## INDICE

INTRODUCCION	pag.
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
1. El Congreso Nacional en la actualidad: Consideraciones generales, identificación de sus problemas.	
1.1. Consideraciones Generales.....	1
1.2. El Congreso: Identificación de sus problemas.....	2
1.3. Aspectos Constitucionales y Legales.....	2
1.4. El Sistema Político Ecuatoriano.....	3
2. Atribuciones y funciones del Congreso.....	4
3. El Congreso Nacional: Facultades, Integración y Conformación.....	6
3.1. Facultades Constitucionales.....	6
3.2. Integración del Congreso Nacional.....	6
3.3. Conformación actual del Congreso.....	8
4. El Congreso Nacional y las otras Funciones del Estado .....	10
5. Relaciones con la Opinión Pública y la Sociedad Civil .....	12
6. Equipamiento Actual.....	13
7. Asistencia Técnica.....	14
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
2. Fortalecimiento Institucional: Asesoría Técnica, Dotación de Información, Información al Público; el País y su proceso de Modernización; Equipamiento.	

2.1. Asesoría Técnica.....	16
2.2. Dotación de Información.....	19
2.3. Información al Público.....	20
2.4. El país y su proceso de Modernización.....	21
2.5. Equipamiento	
Sistema Informático del Congreso Nacional.....	27

### CAPITULO TERCERO

3. Propuestas para el Fortalecimiento Institucional del Congreso Nacional: Creación de un Centro de Información Legislativo; Impulso a la participación ciudadana en la tarea Legislativa; Una nueva conformación del Plenario Legislativo; Adjudicaciones de Puestos en las elecciones pluripersonales: cuocientes eliminador y distribuidor, y residuos electorales.

3.1. Creación de un Centro de Información Legislativo...	44
3.2. Impulso a la Iniciativa y Participación Popular en la acción del Congreso Nacional.....	47
3.3. Una nueva conformación de las Comisiones Legislativas Permanentes.....	55
3.4. Adjudicaciones de puestos en las Elecciones Pluripersonales: Reformas al art 85 de la Ley de Elecciones y Partidos Políticos.....	57
4. Conclusiones y Recomendaciones	
4.1. Conclusiones.....	62
4.2. Recomendaciones.....	65
5. Bibliografía.....	67

## INTRODUCCION

Para abordar el tema ¿ Como optimizar el Funcionamiento de la Función Legislativa?, en primer lugar se realizó una división por capítulos, dentro de los cuales se trataron los siguientes temas:

En el capítulo primero, se hacen consideraciones generales sobre la dinámica del mundo actual, y se trata de identificar objetivamente los problemas más acuciantes que sufre el Congreso Nacional, luego se analizan los aspectos legales y constitucionales que afectan a este, además se analiza a groso modo el Sistema Político Ecuatoriano. Es importante destacar las atribuciones así como las funciones que desempeña el Organo de la Función Legislativa, sin dejar a un lado sus facultades, integración y actual conformación política.

De acuerdo a la norma constitucional, se aborda el tema de las relaciones que tiene el Congreso Nacional con las Funciones Ejecutiva y Judicial; pero tambien las relaciones que este tiene con la sociedad en general.

En base a un análisis profundo de todos estos temas, se concluye que la Función Legislativa se debate en una inmensa crisis, y que se la cuantifica en los siguientes aspectos:

- 1.- El Congreso Nacional carece de un sistema informativo que permita una interrelación efectiva con la ciudadanía.

2.- El recurso humano que labora en el Congreso, no responde a las necesidades de modernización que este Organo requiere.

3.- La Integración general, así como la del Plenario y de las Comisiones Legislativas Permanentes del Congreso, responden unicamente a intereses sectarios y antidemocráticos.

Para responder a estas necesidades, en los capitulos segundo y tercero, están plasmadas las posibles soluciones a varios aspectos ya anotados, que en resumidas cuentas se constituye en el objetivo fundamental en la elaboración de esta investigación.



## CAPITULO PRIMERO

### 1. EL CONGRESO NACIONAL EN LA ACTUALIDAD: CONSIDERACIONES GENERALES, IDENTIFICACION DE SUS PROBLEMAS.

#### 1.1. Consideraciones Generales.

Dentro del contexto actual de modernización y globalización que vive el mundo en general, en el Ecuador no puede sustraerse de esta dinámica, ya que en su proceso de desarrollo está fuertemente entrelazado con el resto de países, los mismos que ante la necesidad de mejorar y optimizar las condiciones en que se desenvuelven, para poder afrontar con éxito los retos del futuro, están obligados a replantear y mejorar la estructura del Estado.

Por eso es importante identificar los problemas esenciales que aquejan a la sociedad ecuatoriana, determinar las causas que los originaron, y fundamentalmente proponer sus posibles soluciones. Un problema que se ha podido determinar en base al criterio de la mayoría del pueblo ecuatoriano, es el debilitamiento y pérdida de legitimidad de las Instituciones Democráticas del Estado, cuyo origen esta focalizado en aspectos de índole político y social, ahondados por una gran crisis de valores que cada día es más manifiesta en nuestra sociedad.

1.2. El Congreso: Identificación de sus problemas. Esta crisis Institucional al ser generalizada, ha involucrado también a la Función Legislativa y en particular al Congreso Nacional, que de acuerdo a un estudio hecho por el BID y a la experiencia de varios ex legisladores y funcionarios de este órgano se originen en los siguientes aspectos:

- La actual composición del Congreso Nacional
- Conformación del Plenario y de las comisiones Legislativas Permanentes.
- Ley de Elecciones y Partidos Políticos
  - Cociente Eliminator
  - Cociente Distribuidor
- Relación con la Función Ejecutiva
- Aspectos técnico-administrativos del Congreso Nacional
- Inexistente participación de la Sociedad Civil en las acciones Legislativas del Congreso Nacional
- Deficiente Sistema de Información Interna y Externa del Congreso Nacional.

Durante el desarrollo de este documento, iré analizando uno por uno estos problemas, y fundamentalmente tratando de dar soluciones a los mismos.

1.3. Aspectos Constitucionales y Legales.

Una Función Legislativa radicada en un Congreso Nacional compuesto por setenta y siete miembros en total, de los cuales doce son diputados nacionales que duran cuatro años en sus cargos y son elegidos bajo la forma de distrito nacional; y sesenta y cinco diputados provinciales que duran dos años en sus cargos y que son elegidos como representantes de 21 distritos provinciales. Los diputados, sea nacionales o provinciales, de acuerdo a la Consulta Popular pasada, pueden ser reelegidos.

#### 1.4. El sistema político ecuatoriano.

Ha sido reiteradamente señalado que el sistema político ecuatoriano presenta distorsionalidades que afectan la eficiencia del desempeño y eficacia de las decisiones de sus órganos superiores. Entre estas se pueden señalar las relativas a las relaciones funcionales entre los diferentes poderes del Estado, a la normativa que regula la generación de los órganos superiores, a las carencias institucionales para el ejercicio de las atribuciones que la constitución y las leyes confieren a estos últimos, y a una relación poco fluida y eficiente entre el Estado y la Sociedad Civil. Ellas afectan directamente al desempeño del Congreso Nacional

en cuanto a la eficiencia y eficacia de la Función Legislativa, entorpecen su labor de Fiscalización y control y distorsionan su función de representación. La Constitución Política de la República, aprobada por referéndum en 1978 y que es la número dieciocho de su historia, contiene todos los elementos clásicos del funcionamiento de un Estado con separación clara de poderes articulados en una visión sistemática del gobierno. Sin embargo es posible encontrar permanentes fricciones entre los poderes del Estado, basadas en vacíos legales, interpretaciones elásticas de las normas vigentes, en la falta de desarrollo y autoridad de las Instituciones.

## 2. Atribuciones y Funciones del Congreso

Para el Congreso, junto con la legislativa que incluye la capacidad de reformar la Constitución, la Facultad de mayor visibilidad e importancia es la fiscalización (regulada por el Artículo 59 de la Constitución), por medio de la cual tiene la atribución de enjuiciar y destituir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de Garantías Constitucionales, al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General y a los

Superintendentes de Bancos y de Compañías.

También tienen mucha significación las atribuciones de designación de ciertos altos funcionarios del Estado. El Congreso tiene la facultad de nombrar Contralor General de la República, al Procurador General, al Ministro Fiscal, a los Superintendentes de Bancos y Compañías (artículo 59), a los miembros de la Corte Suprema de Justicia (artículo No. 104), a los miembros del Tribunal Supremo Electoral (Art. No. 112) y del Tribunal de Garantías Constitucionales (Art. No. 144).

Por último es muy importante el papel que le cabe al Congreso en el conocimiento y aprobación del presupuesto del Estado, el cual debe ser considerado como un acápite especial de sus facultades legislativas. (Artículos Nos. 71, 72 y 73 de la Constitución).

Por otra parte, tanto el trabajo legislativo como la función de representación se resienten a partir de la forma como se compone el Congreso. La elección de diputados nacionales y provinciales

buzca establecer equilibrios y equidad en la representación. Los primeros expresarían los elementos de unidad y visión nacionales mientras que los segundos serían expresión de una voluntad específica de carácter provincial.

### 3. El Congreso Nacional: Facultades, Integración y conformación actual.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa expedida en Enero de 1992, desarrolla los preceptos constitucionales sobre la materia y regula los aspectos internos del funcionamiento del Congreso Nacional, establece la relación orgánica los aspectos necesarios para dar viabilidad a sus atribuciones fundamentales como la de legislar, fiscalizar y controlar los actos de las otras funciones y reformar la Constitución.

#### 3.1. Facultades Constitucionales.

Las facultades del congreso Nacional son fijadas en el artículo 59 de la Constitución Política del Ecuador. Entre ellas se pueden distinguir las relativas a: i) la composición y orden interno del Congreso, ii) las relativas a la función de legislar, iii) las relativas a la facultad de Ministerio de Ley y designación de altos funcionarios del Estado.

La mayor parte del trabajo parlamentario se concentra en las facultades legislativas y fiscalizadoras.

#### 3.2. Integración del Congreso Nacional.

La Constitución (Artículo No. 56) determina un número

fiijo de doce diputados nacionales, en tanto que el número de diputados provinciales es variable por la vigencia del mecanismo de representación proporcional de la población de cada provincia: dos por cada provincia a excepción de las que tengan menos de cien mil las que eligen uno, y un diputado por trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.

"En las últimas elecciones (1992 y 1994) se eligieron 65 diputados provinciales, de acuerdo a la distribución provincial que se observa en el cuadro No. 1".

#### CUADRO No. 1

##### NUMERO DE DIPUTADOS PROVINCIALES

##### DEL CONGRESO NACIONAL, SEGUN PROVINCIAS

PROVINCIAS	NUMERO	PROVINCIA	NUMERO
Guayas	10	Cotopaxi	3
Pichincha	8	Chimborazo	3
Manabí	5	Bolívar	2
Azuay	4	Cañar	2
Los Ríos	4	Carchi	2
Tungurahua	3	Napo	2
El Oro	2	Pastaza	1
Loja	2	Morona	1
Esmeraldas	2	Zamora	1
Imbabura	2	Sucumbios	1
Galápagos	1		
TOTAL	65		

Los diputados nacionales son elegidos para un período de cuatro años y su elección se realiza paralelamente a la primera vuelta de la elección presidencial. Los diputados provinciales son elegidos para un período de dos años. En una ocasión su elección coincide con la de los diputados nacionales (y, por tanto, con la de Presidente y Vicepresidente de la República) y en otra ocasión se eligen la mitad del período de gobierno. Por consiguiente, cada cuatro años se renueva el Congreso en su totalidad y a mitad del período se renueva más de la mayoría absoluta pues los diputados provinciales representan en la actualidad el 84% del total.

### 3.3. Conformación actual del Congreso Nacional.

El Congreso cuenta con un Presidente y un Vicepresidente que son elegidos en un mismo acto, una Comisión de Mesa compuesta por los anteriores más cinco diputados pertenecientes a cinco diferentes partidos políticos con representación en el Congreso, y un Conjunto de Comisiones, la Comisión de Mesa es, por sus atribuciones, un organismo fundamental en la administración interna del Congreso.

Existen tres tipos de comisiones son: i) Comisiones Legislativas Permanentes. ii) Comisiones de Asuntos



Internos, y iii) Comisiones Especiales que pueden ser de dos clases. Especiales Permanentes y Especiales Ocasionales. La diferencia entre ellas son de atribuciones.

El Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes sustituye al Congreso Pleno durante su receso en todas sus atribuciones y tiene además, la facultad privativa de codificar las leyes. Según el artículo No. 61 del Reglamento Interno, estas Comisiones son cuatro: i) De lo Civil y Penal, ii) de lo Laboral y Social, iii) de lo Tributario Fiscal, Bancario y Presupuestario y, iv) de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial, cada una está integrada por siete diputados, de manera que el Plenario de las Comisiones lo constituyen 28 personas.

Las Comisiones de Asuntos Internos son: La Comisión de Mesa ya citada, la Comisión de Excusas y Calificaciones, y las Comisiones Auxiliares de número variable y creadas cada año para asuntos de buena administración o gestión del Congreso.

Las Comisiones Especiales Permanentes se integran por lo menos con siete miembros principales y sus respectivos suplentes, sus integrantes duran un año en sus

funciones y su designación es potestad del Presidente del Congreso (artículo No. 32 de la Ley). Las Comisiones Especiales Ocasionales se forman para atender algún asunto específico, tienen una duración limitada a la solución ese problema, esta constituido por lo menos por 5 diputados y sus respectivos suplentes.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa determina la conformación de catorce Comisiones Especiales Permanentes de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Internacionales, de Fiscalización y Control Político, de Codificación, de Asuntos Amazónicos, de Desarrollo Fronterizo y Galápagos, de Defensa del Consumidor, de la Mujer, el Niño y la Familia de Salud y Saneamiento Ambiental, de Educación, Cultura y Deportes, de Derechos Humanos, de Defensa del Medio Ambiente, de Defensa Nacional y de Asuntos Indígenas.

#### 4. El Congreso Nacional y las otras Funciones del Estado.

La relación del Congreso Nacional con otros poderes del Estado se produce en varios campos: el legislativo, el de fiscalización y control, el de nominación de los integrantes de altos organismos del Estado y, el de participación parlamentaria con otras instituciones.

En el campo legislativo, la principal relación del Congreso es la que puede calificarse como de colegislación con el poder Ejecutivo.

El Ejecutivo puede tomar la iniciativa en el proceso de formación y reforma de leyes, basándose en la facultad constitucional que le otorga el artículo No. 66 al Presidente de la República, para presentar proyectos por la vía ordinaria o con carácter de urgente.

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

En el campo de fiscalización y control, el Congreso se relaciona con el Ejecutivo a través de la facultad que le confiere la Constitución para enjuiciar políticamente a los integrantes del gobierno, de igual manera, lo hace con los miembros de la Corte Suprema de Justicia, pero sin llegar necesariamente al enjuiciamiento.

La facultad del Congreso para conocer, discutir y aprobar el

presupuesto general del Estado forma parte de sus atribuciones legislativas y en ningún caso, de las de fiscalización o control, ya que no existe entre sus atribuciones el conocimiento y aprobación de una cuenta de la Hacienda Pública. Su función termina una vez aprobado el presupuesto ya que el Congreso, ocurrido lo anterior, sólo puede pedir informes al Ministerio de Finanzas o al Consejo Nacional de Desarrollo para un mejor conocimiento.

#### 5. Relaciones con la Opinión Pública y la Sociedad Civil.

Las escasas relaciones del Congreso Nacional con los medios de comunicación y la opinión pública, con la ciudadanía y las organizaciones sociales han contribuido, según la opinión de profesionales de la comunicación, a una baja valoración de la imagen del parlamento frente a la opinión ciudadana.

El concepto actual de la sala de prensa que maneja el Congreso, dentro de la Dirección de Prensa es insuficiente y en cierto sentido anacrónico, pues no está vinculado a mecanismos de consulta e identificación de intereses de la colectividad para mejorar las leyes, ni tampoco vinculado a la generación de consensos, legislativos y sociales, en el trabajo de comisiones. En la Práctica está restringida a ser: i) una

sala de producción de notas de prensa escrita, ii) una sala de redacción y transmisión para los cronistas parlamentarios, (solo dos de los cuales disponen de computadoras y modems, proporcionados por sus empresas, para comunicarle con sus redacciones en Guayaquil, y, iii) un pequeño espacio para conferencias de prensa.

No existe producción sonora ni audiovisual y lo que es más precario el Congreso no está en condiciones de ofrecer activamente a los periodistas información de base sobre los procesos legislativos, tales como de servicios de antecedentes legales, legislación comparada, flujos de proyectos de ley, información estadística, etc.

Aparte de esta limitada relación con los periodistas, y del débil servicio de biblioteca, podría estimarse que el Congreso carece de mecanismos para vincularse con el público en general y con las organizaciones de la sociedad civil en particular. Instituciones gremiales, étnicas, vecinales y de todo tipo, solo mantienen relaciones puntuales y efímeras con la vida parlamentaria, relaciones limitadas a la expresión de opiniones, y eventualmente a la presión, que aparecen cuando se discute algún tema que les afecta directamente.

## 6. Equipamiento.

El parlamento ecuatoriano tiene un equipamiento que no satisface las necesidades de apoyo técnico y servicios que precisa la función legislativa. El conjunto de equipos con que cuenta, son muy variados, están básicamente orientados a una comunicación con el exterior, y se encuentran distribuidos sin una planificación adecuada. El nivel informativo es muy precario, carece absolutamente de un sentido de funcionamiento en red. La única unidad que tiene un sistema relativamente moderno es Archivo-Biblioteca que durante la administración del Señor Belletini se ha dotado de un sistema computacional compuesto por un equipo de 6 computadoras 386, una unidad central 486, 2 impresoras y 2 UPS.

#### 7. Asistencia Técnica.

En opinión algunos diputados (Lic. Vinicio Veloz e Ing. Ernesto Pontón) una de las mayores debilidades del Congreso Nacional se manifiesta en el campo de la asistencia técnica, no existe una área que específicamente se ocupen de este aspecto, de manera que las acciones que se desarrollan no se enmarcan dentro de una estructura orgánica predeterminada.

## CAPITULO SEGUNDO

2. Fortalecimiento Institucional: Asesoría Técnica, dotación de información, información al público, el País y su proceso de Modernización, equipamiento.

El fortalecimiento del Congreso como Institución privilegiada de la democracia y la institucionalidad estatal, debería recibir la máxima atención de las autoridades y dirigentes políticos, con

el objeto que su desempeño eficiente contribuya de manera sustantiva a la gobernabilidad y consolidación democrática.

Esto nos llevaría a fortalecer la capacidad institucional del Congreso Nacional a fin de contribuir al desarrollo democrático del Ecuador, mediante mejoras sustantivas en la eficiencia legislativa, en la eficacia en las tareas de fiscalización y control, y en la calidad de función de representación política.

Además:

Establecer un sistema de asesoría técnica con subsistemas jurídico-administrativo, económico-presupuestal y de asesoría especializada, tanto interna como externa al Congreso Nacional, crear un sistema de Información y análisis, mejorar la fluidez y transparencia de las relaciones con la opinión pública y la sociedad civil, permitiendo

que el Congreso Nacional reúna las condiciones de centro de información e instancia de promoción de consensos y participación, dotar al congreso Nacional del equipamiento necesario para el desarrollo de la cooperación técnica que aquí se propone.

### 2.1. Asesoría Técnica.

Existe un consenso generalizado entre las autoridades y los dirigentes políticos de que las nuevas modalidades de gestión pública que intenta aplicar el país deben abarcar el funcionamiento del Congreso, incluidos aquellos aspectos que procuran, además de desarrollar capacidades propias de las entidades, aprovechar la prestación privada de servicios en diferentes ámbitos. En este sentido una asistencia técnica destinada a un fortalecimiento institucional del Congreso debería orientarse a un sistema de asesoría que integre la producción técnica del Congreso con aquella que proviene de la capacidad independiente instalada en la sociedad civil.

Este sistema de asesoría técnica debería estar organizado en torno a dos ejes centrales: a) la instalación y desarrollo de una capacidad de apoyo técnico para



legislar y fiscalizar, mediante la producción de análisis, dictámenes, opiniones, información, comunicación, servicios y productos que permitan aumentar en calidad y cantidad el apoyo a la acción legislativa. b) El desarrollo de un sistema de contratación, evaluación y archivo de asesoría externa destinada a mejorar los insumos técnicos necesarios para el trabajo legislativo.

La asistencia técnica instalaría una capacidad de procesamiento de demandas especializadas para ser puestas en Términos en Referencia y subcontratadas como informes o estudio con consultores Externos; evaluadas en sus resultados, clasificadas, distribuidas y archivadas como información relevantes para el proceso legislativo. Esta capacidad, al mismo tiempo, debería estimular una oferta de consultoría y apoyo al trabajo legislativo proveniente de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, o generar nuevos mecanismos de financiamiento de estas actividades.

La asistencia técnica debería también establecer los lineamientos básicos de una carrera administrativa de la función legislativa que se oriente a establecer los

requerimientos técnicos y profesionales del funcionario permanente del Congreso determinado en relación a una estructura sistemática. La carrera administrativa debería establecer las condiciones de acceso al cargo, ejercicio, durabilidad y remuneraciones a fin de determinar una certeza de permanencia y las bases de una profesionalización que de estabilidad y viabilidad al proceso de fortalecimiento institucional. Sus principios deberían separar nitidamente las funciones de gerencia técnica y de gestión de aquellas de confianza política y revocabilidad derivadas del carácter representativo del Congreso. Debería quedar totalmente fuera de esta normativa los asesores personales de los legisladores o funcionarios de los bloques parlamentarios.

El mejoramiento del proceso legislativo y de gestión administrativa del Congreso implicaría procesos constantes de mejoramiento en la capacidad de los legisladores y del personal permanente para la producción y uso de los servicios .

En el primer caso se trataría de montar mecanismos con apoyo tecnológico que le permitan a los parlamentarios acceder de manera fácil y rápida a un programa permanente, amplio y flexible de asesoría, entrenamiento y

capacitación sobre los servicios de información y comunicación disponibles en el Congreso, destinados a mejorar su gestión parlamentaria.

En el caso de los funcionarios, además de los anteriores, se trataría de proveer una amplia gama de seminarios y talleres de capacitación que promuevan y refuercen los cambios técnicos y culturales requeridos en los diferentes ámbitos de trabajo, que regularicen las rutinas de servicio y contribuyan a incrementar la eficacia y eficiencia global del funcionamiento del Congreso.

## 2.2. Dotación de Información.

El Congreso Nacional debería instalar una capacidad de registro, procesamiento y uso de los insumos y productos correspondientes a los diferentes campos de la actividad legislativa, a fin de contar con una información permanente, actualizada y de fácil acceso.

Tal sistema de información debería funcionar con modalidades de acceso abiertas y restringidas, según los tipos de usuarios, y contemplar tres fuentes principales.

Información generada en el propio sistema, de carácter técnico-legislativo (proyectos de ley, leyes, trámite

legislativo, diario de debates, biblioteca, informes jurídicos, estudios, etc.);

Información técnica o especializada proveniente del exterior del sistema (legislación comparada, estadísticas, base nacional de datos legales LEXIS, sistemas de información demográfica y del área social, Instituto Nacional de Estadística, informes de la administración y de los medios de comunicación social, plataformas ciudadanas, etc.).

Información de la gestión administrativa interna del Congreso.

Tal sistema de información moderno incorporaría e integraría los servicios clásicos de bibliotecas, centro de documentación, bases de datos de distinto tipo (bibliográficas, hemerográficas, cinematográficas, videográficas, estadísticas, legales, etc.), y debería naturalmente integrarse a redes electrónicas nacionales e internacionales, así como proveer su capacidad de desarrollo en la línea de los multimedia.

### 2.3. Información al Público.

Con el mismo propósito de transparencia, las instituciones académicas y sociales, y el público en general deberían tener un espacio y terminales para consultar

la información acumulada en el Congreso, acceder a la legislación nacional e internacional, conocer el Estado de cada proyecto de ley, las intervenciones de sus parlamentarios, etc. (Este tema será tratado a profundidad en el capítulo tercero, de las propuestas de reformas).

#### 2.4. El País y su proceso de Modernización.

El retorno al régimen constitucional, en 1979, tuvo características muy particulares, en la medida que se privilegió los mecanismos consensuales y las orientaciones hacia la concertación de las fuerzas sociales y políticas en el diseño de la institucionalidad. Esta forma se expresó exitosamente en el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado y en la respuesta positiva de la población ante sus planteamientos.

El marco general del proceso de reconstitución democrática fue la década de auge económico, caracterizada por altos niveles de crecimiento y el impulso de políticas redistributivas de carácter económico y social. Dentro de este esquema, el Estado jugaba un papel fundamental pues el modelo tenía como base la actividad petrolera, bajo control estatal.

Sin embargo, ya en los primeros años de vigencia del ordenamiento constitucional se manifestaron signos de agotamiento del modelo, con las caídas de tasas de crecimiento, reducción de la capacidad redistributiva del Estado e implantación de políticas de ajuste con altos costos sociales.

Los efectos del deterioro social y económico se ha convertido, a su vez, en causas para que incremente el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y con ingresos insuficientes; dado que el modelo vigente asignado al Estado el papel central en la solución de estos problemas, se ha determinado que se reduzcan los recursos estatales, que se debilite su capacidad de respuesta y que se cierren las posibilidades de renovación y adecuación institucional.

El gasto social estatal (en las áreas de salud, educación, bienestar, seguridad, cultura y recreación) resulta ilustrativo de lo señalado en cuanto a la reducción de recursos, ya que descendió desde el 12.2% del Producto Interno Bruto, en 1981, al 7.7% en 1990 (Cepal, 1992). Al tiempo que esto ocurría, se asistía un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población, expresada en el incremento de la extensión de la pobreza (que pasó del 45% al 52% de la población

urbana y que se mantienen en alrededor del 35% de la población rural)).

De esta manera, un Estado configurado para épocas de bonanza cuya principal fuente de legitimación se asentaba en la disponibilidad de cuantiosos recursos, ha debido enfrentar una situación, en la que, en primer lugar, se han incrementado las necesidades, en segundo lugar ya no dispone del mismo volumen de recursos y, en tercer lugar, ya no resulta adecuado su esquema institucional.

Esto ha llevado a problemas de gobernabilidad, desde la perspectiva de la relación que se establece entre manejo macroeconómico demandas sociales y capacidad de respuesta institucional resolver tensiones e impulsar procesos de cambio.

En la actualidad, Ecuador lleva adelante un acelerado proceso de modernización de su estructura económica y de sus instituciones políticas y sociales.

En el plano económico ha iniciado un amplio proceso de privatizaciones y de deregulación de la economía, para lo cual se ha dotado de un Consejo Nacional de Modernización, CONAM, de rango ministerial y amplias facultades. En el plano administrativo e institucional está llevando adelante un debate nacional, que incluye consultas plebiscitarias sobre reformas del sistema

institucional, ampliación del período legislativo de los diputados y otro conjunto significativo de aspectos.

Estas acciones parten de un amplio consenso político acerca de que Ecuador debe realizar profundas readecuaciones en su funcionamiento institucional y económico para alcanzar viabilidad estratégica en su desarrollo.

La economía ha agotado su forma tradicional de ejercicio en el país, y busca coherencia de largo plazo. Los actores económicos sustentable. La modernización empresarial y productiva, la productividad y competitividad, la eficiencia son aspectos que llenan la actual agenda económica del país.

Los partidos políticos también enfrentan un proceso de modernización. En la actualidad son muy escasos aquellos que prestan una estructura nacional y una forma orgánica de partidos programáticos. Mayormente son organizaciones que se reproducen sólo a partir del poder que otorga el control del Estado. Su organización, contenido programáticos, procedimientos y prácticas electorales tienen una relación muy estrecha con la estructura administrativa de éste. Ello hace que tengan un fuerte acento de conglomerados que, movilizados tras



un lema electoral, recogen de manera muy inorgánica críticas, demandas, oposiciones y adhesiones del más variado tipo. Este tipo de organización política impide la obtención de acuerdos más estables dentro del sistema, y se transforman en una fuente de permanentes roces y conflictos. Entre las principales fuerzas políticas existe consenso sobre esta apreciación, como también sobre la necesidad de impulsar cambios sustantivos en esta materia.

Otros actores sociales de significación (fuerzas armadas, empresarios, sindicatos) se encuentran también envueltos en este proceso de modernización que los involucra muy directamente, reconociendo expresamente su disposición a participar, desde sus perspectivas en el proceso.

Sin embargo, existe también un amplio consenso de que para avanzar se precisa de espacios institucionalizados de análisis y discusión, y un mejoramiento sustantivo de los contenidos del debate público, para facilitar los consensos normativos dentro del sistema y dar un sentido de largo plazo a la política.

En este contexto, la modernización y fortalecimiento

del Congreso aparece como un requisito indispensable y una parte sustantiva de una modernización integral del Estado. La estabilidad de la política económica, la estabilidad institucional y la gobernabilidad del país dependerán, en gran medida, de la calidad y eficacia de su trabajo.

#### 2.5. Equipamiento.

El programa debería evaluar el volumen, distribución, calidad, compatibilidad y suficiencia del actual equipamiento del Congreso Nacional y de acuerdo a este diagnóstico, proceder a determinar las necesidades de equipo. El diseño debe integrar los requisitos del sistema de asesoría técnica, y un sistema de información.

A continuación se detalla una propuesta del BID, para llevar adelante un programa de sistematización en el Congreso Nacional, presentado en 1992, además como anexo una propuesta en el mismo sentido del Diputado Marcelo Dotti, la misma que se halla en fase de contratación.

## SISTEMA INFORMATICO DEL CONGRESO NACIONAL

### 1.0. OBJETIVOS:

Proveer a la Función Legislativa (Parlamentarios, comisiones, administración) de idóneas herramientas informáticas, que en tiempos mínimos (1 a 3 meses) y a bajo costo, permitan al Congreso elevar sustancialmente la productividad.

### 2.0. AREAS DE AUTOMATIZACION

Las áreas de automatización se pueden dividir básicamente en dos grupos funcionales, GESTION e INFORMACION LEGAL:

#### 2.1. GESTION

2.1.1. Producción de documentos en procesadores de texto.

- Elaboración y corrección de Actas
- Elaboración y corrección de Proyectos de Ley
- Elaboración y corrección de Resoluciones
- Elaboración y corrección de Anteproyectos
- Elaboración y corrección de Estudios
- Elaboración de Publicaciones
- Archivo electrónico de documentos

2.1.2. Sistemas Computarizados de Administración

- Administración de Personal
- Administración de Recursos Financieros
- Administración de Recursos Humanos
- Archivo - Biblioteca

#### 2.1.3. Oficina Electrónica

- Correo Electrónico
- Agenda Electrónica
- Transferencia de Textos

#### 2.1.4. Presentaciones Ejecutivas

- Proyección en pantalla de textos y gráficos
- Análisis y Corrección de Textos frente a frente

#### 2.1.5. Entrenamiento

- Aula con 10 terminales
- Terminales conectados al equipo central

### 2.2. INFORMACION

#### 2.2.1. Banco de Datos de Información Legal

- Legislación vigente a texto completo
- Legislación histórica resumida

#### 2.2.2. Investigación

- Codificación de Leyes
- Control de Calidad de nuevos Proyectos de Ley
- Antecedentes históricos
- Legislación comparada

- Análisis de Proyectos de Ley

### 2.2.3. Archivo de imágenes

- Digitalización de documentos
- Optical Character Recognition (OCR)
- Recuperación de documentos
- Enlace de imágenes con información

## 3.0. OPERACION

### 3.1. OPERACION DESCENTRALIZADA

Desde el punto de vista de operación, las áreas de gestión (producción de documentos, administración y ayudas gráficas) deben funcionar en forma autónoma y descentralizada, pero con capacidad de transferencia de datos para incorporarlos al sistema de información cuando los documentos hayan sido despachados.

### 3.2. OPERACION CENTRALIZADA

El área de información, de servicio a todos los usuarios del sistema; debe estar centralizada, y poseer las suficientes seguridades para cautelar la integridad de los datos. A la vez debe poseer la capacidad de transferencia de datos al área de gestión.

## 4.0. CONFIGURACION DEL SISTEMA

Se plantea una configuración compuesta de servidores de

datos a los que se conectan múltiples terminales inteligentes (microcomputadores Pc).

Los servidores, con las respectivas protecciones almacenan los datos y programas de los sistemas de información centralizada, dando servicio simultáneo a todos los terminales conectados a él.

Los terminales inteligentes (Pcs) tienen capacidad de procesamiento autónomo, el respectivo almacenamiento local (disco duro y diskette), y acceso a impresoras láser compartidas. Estas terminales tienen la capacidad de trabajar como un Pc autónomo (para generación de documentos, reportes, tablas, gráficos, etc.), y a la vez funcionar como terminales de los computadores centrales, con capacidad de captura o transferencia de datos almacenados en el computador central.

Las líneas de comunicación entre los terminales y el computador central, son redes de área local (local área Network LAN), que además de proveer la conexión con los computadores centrales, permiten la comunicación entre los propios terminales para transferencia electrónica de documentos.

Los terminales están previstos para ser instalados en las oficinas de todos los parlamentarios, comisiones y en todas las principales dependencias del Congreso.

La configuración permite ampliar fácilmente el servicio a otras dependencias mediante la expansión del cableado y la instalación de nuevas terminales.

Un subsistema especializado lo constituye el área de elaboración de las Actas de las Sesiones. Al utilizar una red de Pcs. conectados a impresoras de alta velocidad e impresoras láser, se obtiene primero un borrador que puede ser corregido de inmediato y acto seguido imprimir los documentos definitivos con calidad de imprenta, sin necesidad de reescribir los documentos corregidos.

Las Actas producidas los últimos 15 años pueden ser capturadas por scanner y procesadas por OCR para indexarlas y alimentar el Banco de Datos de Actas.

Las Actas, almacenadas en medios magnéticos, son susceptibles de ser procesados posteriormente y almacenadas en el computador central, quedando a disposición de todos los usuarios para consulta e investigación.

La puesta en servicio de el Sistema Informativo del Congreso Nacional se requiere de personal debidamente entrenado en todas las áreas de automatización.

Se prevé la instalación de un aula de entrenamiento, equipada con un mínimo de 10 terminales y sus respectivas impresoras, para que funcione como un centro de entrenamiento permanente para el personal del Congreso.

## 5.2. SOFTWARE

## SOFTWARE SOLICITADO

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD
1	Sistema Operativo Unix. NFS, TCP/IP	1
2	Herramientas de desarrollo UNIX	1
3	Novell Netware 3.12 300 users	1
4	Sistema operativo MS-DOS 6.0	1
5	Procesador de Texto Word Perfect	1
6	Page Maker	1
7	Hardver Graphics	1
8	Ventura Publisher	1
9	Hoja Electrónica Quattro Pro	1
10	Microsoft Windows	1
11	Sistema de Administración de Personal (Multiusuario)	1
12	Sistema de Administración de Recursos Materiales (Multiusuario)	1
13	Sistema de Administración de Recursos Financieros (Multiusuario)	1
14	Bancos de Datos Multiusuario con la Legislación Histórica desde 1830	1
15	Banco de Datos multiusuario con la Legislación vigente.	1



## 5.3. SERVICIOS

## SERVICIOS SOLICITADOS

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD
1	Entrenamiento en Administración del computador	5 pers.
2	Entrenamiento en las Herramientas de Desarrollo (base de datos)	5 pers.
3	Entrenamiento en Administración de Redes	5 pers.
4	Entrenamiento Sistema Operativo DOS	100 pers.
5	Entrenamiento en Word Perfect	100 pers.
6	Entrenamiento a usuarios del Banco de Datos de Información Legal	100 pers.
7	Entrenamiento a usuarios del sistema de Administración personal	10 pers.
8	Entrenamiento a usuarios del Sistema de Administración de Recursos Materiales	10 pers.
9	Entrenamiento a usuarios de Harvard Graphics, Fagemaker, Ventura, Quattro	60 pers.
10	Entrenamiento a usuarios del sistema de Administración de Recursos Financieros	10 pers.
14	Banco de Datos Multiusuario con la Legislación Histórica desde 1830	1 pers.
15	Banco de Datos Multiusuario con la Legislación vigente.	1 pers.

## PROYECTO DE AUTOMATIZACION DEL CONGRESO NACIONAL

## HARDWARE SOLICITADO

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD
1	Computador UNIX RISC 2GB	1
2	Terminales inteligentes 80486	150
3	Servidores de RED PENTIUM 1 GB + HUBS	4
4	Scanner de alta velocidad	4
5	Impresoras 480 cps 122 columnas	10
6	Impresoras 180 cps 80 columnas	100
7	Impresoras láser 4 ppm	10
8	Impresoras láser 17 ppm	5
9	Cable TP	5000 mts.
10	LDD projection panel VGA color, repro- yector y telón (4m x 3m)	
11	U.P.S. On line de 3 KVA	

## PROYECTO DE AUTOMATIZACION DEL CONGRESO NACIONAL

## SOFTWARE SOLICITADO

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD
1	Sistema operativo multiusuario	1
2	Herramientas de desarrollo multiusuario	1
3	Sistema Operativo Novell 3.11 300 users	1
4	Utilitarios y herramientas DOS y Novell	
5	Sistema de Administración de Personal Multiusuario	1
6	Sistema de administración de Recursos materiales (multiusuario)	1
7	Sistema de Administración de Recursos Financieros (multiusuario)	1
8	Banco de Datos 100 usuarios con la Legislación Histórica desde 1830	1
9	Banco de Datos 100 usuarios con la Legislación vigente	1

## PROYECTO DE AUTORIZACION DEL CONGRESO NACIONAL

## SERVICIOS SOLICITADOS

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD
	Entrenamiento Administrador del Sistema	5 pers.
	Entrenamiento Administrador de Redes	5 pers.
	Entrenamiento usuarios Word Perfect	100 pers.
	Entrenamiento usuarios DOS/WINDOWS	100 pers.
	Entrenamiento usuarios Banco de Datos	100 pers.
	Entrenamiento usuarios del sistema de Recursos Humanos	10 pers.
	Entrenamiento a usuarios del sistema de Recursos Materiales	10 pers.
	Entrenamiento a usuarios del sistema de Recursos Financieros	10 pers.
	Entrenamiento usuarios Quattro	100 pers.
	Entrenamiento usuarios Harvard Graphics	20 pers.
	Entrenamiento usuarios Ventura	10 pers.
	Captura de imágenes.	
	Actualización de Banco de Datos 3 años	
	Costos de Instalación	

## 6.0. ESPECIFICACIONES TECNICAS

### 6.1.1. COMPUTADOR UNIX

- Tecnologia VLSI RISC
- Memoria RAM instalada de 32 MB expandible a 128 MB
- Disco de 2 GB, expandible a 16 GB
- Interfases instaladas para atender a 4 redes LAN (Ethernet) simultáneas.
- Unidad de respaldo tipo D.A.T. de 1 GB mínimo
- Unidad de streaming cartridge tape.
- Interfase Centronics para impresora rápida.

### 6.1.2. TERMINALES INTELIGENTES

- Procesador INTEL 80486
- Velocidad del procesador 33 Mz mínimo
- Memoria RAM instalada 4MB mínimo
- Disco duro de 200 MB mínimo
- Floppy drive de 1.44 MB
- Pantalla SVGA color
- Interfase Ethernet instalada
- Mouse
- 2 puertos seriales RS-232
- 1 puerto centronics

### 6.1.3. SERVIDORES DE RED

- Procesador INTEL Pentium
- Velocidad de procesador 50 Mc mínimo
- Memoria RAM instalada 64 MB
- Memoria Cache de disco 16 MB
- Disco duro de 2 GB
- Floppy drive 1.44 MB
- Tape backup 26b
- Pantalla SVGA color
- 2 puertos seriales RS-232
- 1 puerto Centronics

#### 6.1.4. HUBS

- Hubs de 8, 16 y 32 puertos
- TP
- Mínimo 10 MB/seg

#### 6.1.5. IMPRESORAS 480 cps

- Tipo Matricial
- Velocidad mínima 480 cps ã 10cpi
- Capacidad de impresión de 132 caracteres a 10 cpi
- Capacidad de impresión comprimido a 17 cpi
- Capacidad de alimentación de 2 fuentes de papel

Continuo

- Interfase Centronics
- Interfase serial RS-232

#### 6.1.6. IMPRESORAS 240 cps

- Area de impresión 80 columnas a 10 cpi
- Capacidad NLQ
  - 3 capacidad modo comprimido a 17 cpi
- Velocidad 240 cps en modo draft

#### 6.1.7. IMPRESORAS LASER 4 ppm

- Velocidad mínima 4 páginas por minuto
- Interfase Centronics
- 2 MB RAM mínimo

#### 6.1.8. IMPRESORAS LASER 17 ppm

- Velocidad mínima 17 páginas por minuto
- Interfase Centronics
- Interfase serial RS-232
- 2 MB RAM mínimo

#### 6.1.9. CABLE DE DATOS

- Cable twisted Pair
- Velocidad 10 MB/s

#### 6.1.10. LOD PROJECTION PANEL

- 256 Colores mínimo
- Interfase VGA

- Ventilador incluido
- Control remoto
- Maleta para transporte
- Retroproyector de 360 watts minimo
- Telón retráctil de 4 x 3 mts.

#### 6.1.11. U.P.S.

- % Potencia 3 KVA
- Tipo ON-LINE
- Tiempo de respaldo 20 minutos
- Voltaje 110 volts

### 6.2. SOFTWARE

#### 6.2.1. SISTEMA OPERATIVO MULTIUSUARIO

- % Licencia para 128 usuarios simultáneos
- Conformidad con normas O.S.1.
- Conformidad con POSIX
- Multiprogramación
- Multitarea
- Administración de recursos
- Administración de usuarios
- Utilitarios
  - Correo electrónico
  - Agenda electrónica
  - Transferencia de Archivos
  - NFS, TCP/IP, FTP



#### 6.2.2. HERRAMIENTAS DE DESARROLLO MULTIUSUARIO

- Base de datos relacional o post relacional
- Generador de aplicaciones 4 GL
- SQL

#### 6.2.3. SISTEMA OPERATIVO DE RED

- NOVELL NETWARE
- Licencia para 300 usuarios simultáneos

#### 6.2.4. SISTEMA OPERATIVO MS-DOS

- Versión 6.0
- En Español

#### 6.2.5. PROCESADOR DE TEXTO

- Word Perfect en español
- Versión 5.xx mínimo

#### 6.2.6. GENERADOR DE FORMATOS

- PageMaker

#### 6.2.7. DESKTOP PUBLISHING

- Ventura

#### 6.2.8. EDITOR DE GRAFICOS

- Harvard Graphics

#### 6.2.9. HOJA ELECTRONICA

- Quattro Pro

#### 6.2.10. INTERFASE GRAFICA DE USUARIO

- Microsoft Windows

#### 6.2.11. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL (Multiusuario)

- Rol de pagos para funcionarios del Congreso
- Liquidación de Bonificaciones
- Liquidación de dietas
- Liquidación de sobresueldos
- Liquidación de impuestos
- Liquidación de aportes y préstamos al IESS
- Registro Histórico.

#### 6.2.12. ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES (Multiusuarios)

- Inventario de Consumibles
- Registro LIFO/FIFO/PROMEDIO
- Sectorización
- Reportes por sector, por ítem
- Registro de Activos Fijos
- Revalorización de Activos Fijos

#### 6.2.13. RECURSOS FINANCIEROS (Multiusuario)

- Impreso/modificación de cuentas
- Movimientos por partida
- Balances

#### 6.2.14. BANCO DE DATOS DE LA LEGISLACION HISTORICA (Multiusuario)

- Interfase de usuario en español
- Extrema facilidad de consulta por usuarios no informáticos.

- Capacidad de consulta simultánea por 256 usuarios.
- Registro cronológico de la Legislación Ecuatoriana desde 1830.
- Índice analítico por temas.
- Estructura booleana por temas.
- Búsqueda por fecha.
- Búsqueda por tipo de norma.

3. Propuestas para el Fortalecimiento Institucional del Congreso Nacional: Creación de un Centro de Información Legislativo; Impulso a la participación ciudadana en la tarea Legislativa; una nueva conformación del Plenario Legislativo; Reformas al capítulo sexto de la Ley de Elecciones: Adjudicaciones de puestos en las elecciones pluripersonales, cuociente eliminador y distribuidor.

### 3.1. Creación de un Centro de información Legislativa.

El Congreso Nacional, desde su instauración en 1979, en que se da inicio a este periodo Democrático, ha venido perdiendo imagen y credibilidad ante la ciudadanía, la misma que tiene el concepto de que este cuerpo colegiado no responde a las reales necesidades que el país requiere, se cree que constituye un dique para el desarrollo y se lo tiene en el concepto de ser un organismo que no trabaja, que vive de los escándalos y donde las ambiciones personales de sus miembros están por encima de los intereses nacionales.

Los medios de comunicación colectiva, especialmente sectores periodísticos sensacionalistas han coadyuvado a sembrar esta imagen del Congreso Nacional, transmiten acciones legislativas parciales, presentan videos exponiendo solo las partes negativas, pero jamás han realizado un análisis profundo de la verdadera tarea legislativa. Existen dos emisoras que transmiten en forma permanente las sesiones del Congreso, por un lado la Radio HCJB, que transmite la mayoría de las sesiones de

los Congresos Ordinarios y Extraordinarios; y por otro lado la Radio Nacional del Ecuador, que justamente por depender de la Función Ejecutiva, silencia su frecuencia cuando se discuten asuntos que no convienen a los intereses de los gobiernos de turno.

Frente a estas realidades, resulta imprescindible y urgente la creación del Centro de Información Legislativa(CIL), el que deberá estar integrado por una Radiodifusora de onda larga y onda corta y un periódico que puede ser semanal o quincenal.

Para que estos medios de comunicación cumplan con su objetivo principal, cual es el de difundir en forma clara y oportuna las acciones que se desarrollan en el Congreso; provengan estas de las sesiones Ordinarias, extraordinarias, del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes o de las diferentes Comisiones, permanentes, especiales y ocasionales, que funcionan de acuerdo al mandato constitucional y al reglamento interno del Congreso Nacional. Todas estas estarán en la obligación de entregar un informe de las actividades realizadas durante el ejercicio de su gestión quincenal o semanal, los mismos que luego de ser procesados serán puestos a consideración de la sociedad Ecuatoriana.

Quien se encuentre a cargo de la edición del periódico,

entregará varias publicaciones en todas las dependencias del Estado y a toda la Prensa del País, sea esta hablada, escrita o televisada.

En lo que tiene que ver con el financiamiento de este programa, se llevará adelante en base a dos fuentes:

1.- Una partida especial que constará en el presupuesto anual del Congreso Nacional;

2.- De los recursos que provengan de los servicios de publicidad que mantengan los dos medios de difusión.

En cuanto al Equipamiento del Centro de Información Legislativo, la Presidencia del Congreso que tome la decisión de activar este programa, deberá buscar un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo para lograr el financiamiento en este rubro, ya que el BID, mantiene asistencia técnica y financiera en este campo.

Además, con la creación del CIL, se conseguirá que la Sociedad Ecuatoriana e Internacional tengan una verdadera imagen de la acción que ha cumplido y cumple el Congreso Nacional en todas sus facetas, lo que permitirá que los grandes proyectos de ley, esten en continuo debate dentro de los grupos sociales que tengan interés sobre cada problemática; y finalmente dar un impulso al conocimiento de la tarea fiscalizadora, que en la mayoría de los casos no es simplemente producto del revanchismo político, como se hace aparecer, sino que es una facultad constitucional del Congreso, para

fiscalizar las acciones de las otras funciones del Estado, ya sea para derrotar a la corrupción o por que se han tomado medidas que van en contra de la dignidad del Estado y de los intereses populares.

Complementariamente, la Función Legislativa deberá hacer uso del tiempo asignado en los medios de comunicación, que por ley le corresponde, manteniendo un programa semanal, similar al que lleva el Ejecutivo, por medio del cual se logrará un nexo importante entre la primera función del Estado y la sociedad civil.

### **3.2. Impulso a la Iniciativa y participación popular, en la acción del Congreso Nacional.**

En el ejercicio de nuestra Democracia, todas las Instituciones han desarrollado su acción en forma individual y totalmente excluyente, siempre ha existido un trato discriminatorio, cuando se ha tratado de que la Sociedad Civil participe en la toma de decisiones, en temas que directamente incidirán sobre el futuro de esta. Esto se ha dado ignorando incluso la disposición constitucional, que en sus artículos 32 y 66, consagra el derecho de los ciudadanos ecuatorianos de reformar la carta fundamental, de expedir, proponer, y reformar leyes, reconociendo de esta manera a la Iniciativa Popular como un derecho político.

La Iniciativa Popular debe ser un derecho político legalmente regulado y responsablemente ejercido en la

elaboración de proyectos de ley, su promoción y presentación que deben estar a cargo de organismos reconocidos, garanticen al ciudadano una necesaria correspondencia entre sus aspiraciones y los procedimientos, para que dichos proyectos sean conocidos y tengan completa vigencia.

Además la Iniciativa Popular debe contribuir a que los auténticos ideales de Desarrollo Económico, Democracia, Justicia Social, Modernización y Descentralización, se materialicen en las posibilidades que tengan los Ecuatorianos para solicitar la expedición de instrumentos jurídicos encaminados a solucionar los problemas que impiden su desarrollo, y a consolidar y robustecer el sistema democrático mediante la activa participación de todos los sectores de la sociedad.

Hay que tomar en cuenta que mediante la Iniciativa y Participación Popular, se garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos de los denominados sectores de independientes que a no dudarlo suman la gran mayoría de nuestro electorado actuante, así como de organismos clasistas cuya participación en la vida del Estado ha sido reconocida por la propia constitución ( art 31, literal g) y que sin normas precisas no pueden ejercer libremente sus derechos constitucionales para formular solicitudes, planteamientos, denuncias o reclamos.



En concordancia con lo manifestado he creído necesario elaborar un Proyecto de Ley, el mismo que lo pongo a consideración:

## LEY DE INICIATIVA POPULAR

### CAPITULO PRIMERO

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Art. 1.-** La Iniciativa Popular es el derecho que tienen los ciudadanos ecuatorianos para presentar ante el Congreso Nacional, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Política del Estado y de acuerdo a esta ley, proyectos de Reforma Constitucional, Proyectos de Ley de Desarrollo de la comunidad y Reformas a las leyes vigentes.

**Art. 2.-** Son fines de la presente ley:

- a) El florecimiento del pensamiento libre, individual y colectivo, sin tutelajes internos ni externos;
- b) La ampliación y fortalecimiento de la Organización Popular;
- c) La eliminación del sectarismo político y hegemónismo partidario;
- d) La Descentralización Administrativa;
- e) El fortalecimiento del sistema democrático; y
- f) El reconocimiento del Derecho Constitucional para que las personas naturales y jurídicas del país puedan integrarse a las decisiones del Estado.

## CAPITULO SEGUNDO

### ORGANISMOS PROMOTORES

**Art.3.-** Para presentación de proyectos producto de la Iniciativa Popular, en cada caso se integrará una Comisión Promotora, compuesta por lo menos de diez (10) ciudadanos como miembros principales, e igual número de suplentes, todos ellos en ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Esta Comisión elegirá entre su seno un Presidente, un Secretario, vocales principales y suplentes de acuerdo a su necesidad y para que tenga un funcionamiento legal, deberán registrarse en el Tribunal Supremo Electoral.

**Art.4.-** Son fines de la Comisión Promotora:

- a) Redactar el proyecto y responsabilizarse de su autoría y autenticidad;
- b) Promoverlo a un debate cantonal, provincial o nacional, o dentro de la organización a la que representa, divulgarlo por los medios de comunicación social y en fin someterlo a discusión aprobación y ejecución;
- c) Solicitar la contribución económica voluntaria de los ciudadanos que compartan con el proyecto y con estos propósitos;
- d) Reunir firmas de respaldo al proyecto; y,
- e) Presentar el proyecto al Congreso Nacional para su estudio y posterior aprobación.

**Art.5.-** Pueden presentar proyectos específicos, exclusivamente sobre problemas relativos a sus fines, y con sujeción a esta ley: el Consejo Nacional de Educación Superior, las Federaciones Nacionales de Cámaras de la Producción y Pequeña Industria, las Confederaciones y Federaciones Nacionales de Trabajadores, Artesanales, UNE, CONAIE, FENOC, FESE, Organizaciones Barriales y mas entidades no gubernamentales, legalmente constituidas y todo ciudadano sujeto de derechos políticos en forma individual y colectiva.

**Art.6.-** El Congreso Nacional conformará una Comisión Especial Permanente, que promueva y recoja proyectos fruto de la Iniciativa Popular, los impulse y consiga su estudio y aprobación.

**Art.7.-** Para efectos de esta ley el Tribunal Supremo Electoral tendrá las siguientes funciones:

- a) Registrar la Comisión Promotora y los Organismos facultados para promover y presentar proyectos de Reforma Constitucional o de Ley;
- b) Garantizar, promover y vigilar el desenvolvimiento de la Comisión Promotora; y,
- c) Todas las demás atribuciones que le confiera esta ley y su reglamento.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **PROCEDIMIENTO**

**Art.8.-** Todo proyecto para ser presentado contendrá los considerandos que lo motiven, la exposición de motivos, que versará sobre el contenido del articulado y las normas dispositivas elaborada en forma de artículos redactados con precisión y claridad.

**Art.9.-** Cuando el proyecto ha presentarse se refiera sobre Reforma Constitucional, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, llevará en forma obligatoria el respaldo de por lo menos el 0.5 % de los ciudadanos registrados en los padrones electorales del país.

Cuando el proyecto contenga una ley de carácter nacional, deberá ser respaldada por lo menos por el 0.2 % de los ciudadanos registrados en dichos padrones.

Cuando la ley o proyecto de ley tenga el carácter de seccional o Institucional, deberá ser respaldada por lo menos por el 0.2 % de los ciudadanos residentes en esa jurisdicción, o de los miembros de las instituciones que representen.

**Art.10.-** Todo proyecto para ser presentado contendrá por lo menos cuatro ejemplares, a cada ejemplar se adjuntará la lista de ,los ciudadanos que respalden el proyecto, conteniendo su firma y rúbrica, el número de la cédula de ciudadanía, sus nombres y apellidos completos y su domicilio.

**Art.11.-** Previo a la presentación del proyecto la Comisión Promotora o el Organismo Promotor, entregará un

ejemplar completo al Tribunal Supremo Electoral, para que en el plazo de 30 días calendario y con la participación de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, verifique la autenticidad de los datos consignados por los firmantes.

Si el número de estos datos personales, falsos y alterados privare al proyecto de más del 10% del mínimo de firmas de respaldo requerido, el Tribunal Supremo Electoral lo devolverá y los responsables de esta irregularidad, serán sancionados de conformidad a lo que dispone el art.11 de la Ley de Partidos Políticos.

Sin perjuicio de lo manifestado anteriormente, la Comisión Promotora podrá convalidar la recepción del proyecto respaldándolo con nuevas firmas, de otros ciudadanos que estuvieren de acuerdo con el mismo.

**Art.12.-** El Tribunal Supremo Electoral, tendrá plazo de 8 días contados a partir de la verificación de datos para presentar el Proyecto ante el Congreso Nacional.

**Art.13.-** La Comisión Promotora o la entidad que presente el proyecto, podrá ser recibida en Comisión General, cuantas veces sea necesario para la defensa del mismo.

**Art.14.-** Si el Tribunal Supremo Electoral no emitiera su resolución en el plazo establecido en esta ley, se presumirá que esta es favorable y el proyecto seguirá su trámite sin necesidad que exista notificación de este Tribunal.

**Art.15.-** Los firmantes de un proyecto podrán retirar su respaldo hasta antes de que el Tribunal Supremo Electoral lo presente ante el Congreso Nacional, si este desistimiento redujere el número de firmas de respaldo requerido para su aprobación, será devuelto a la Comisión Promotora u Organismo Promotor, para que lo convalide en un plazo no mayor a treinta días.

Los firmantes de un proyecto, no podrán patrocinar ni suscribir proyectos de opuesta finalidad dentro de un mismo ciclo Legislativo.

**Art.16.-** La Comisión u Organismo Promotor está facultada a defender su proyecto, por los medios permitidos por la ley.

**Art.17.-** Los miembros que se separen de ella están prohibidos de patrocinar su impugnación.

**Art.18.-** En el caso de ciudadanos analfabetos que respalden un proyecto, su huella digital equivaldrá a la firma.

**Art.19.-** Fuera de los casos previstos en esta ley, los ciudadanos podrán formular solicitudes, planteamientos, denuncias y reclamos a los órganos del Poder Político, en el ejercicio del Derecho Constitucional de Petición.

**Art.20.-** El Presidente de la República podrá someter a Plebiscito o Referendun los proyectos de Iniciativa Popular con sujeción a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

### 3.3. Una nueva conformación del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes.

El Congreso Nacional en estos últimos días viene discutiendo un proyecto de reformas constitucionales, al efecto se han presentado varias alternativas, provenientes de la Función Ejecutiva, de grupos sociales como los sectores laborales, campesinos, productivos, ecologistas, profesionales, etc, o por propia iniciativa de los Legisladores.

No es mi interés en este momento analizar cuantos proyectos de Reforma se han presentado, sino que aprovechando la coyuntura de que el Congreso Nacional esta reunido para conocer los cambios que deba realizar a la Carta Fundamental del Estado Ecuatoriano, proponer algunos, que desde mi particular punto de vista hayan de realizarse para mejorar la estructura y la imagen, tan venida a menos de la primera función del Estado.

En base a estas últimas consideraciones, propongo las siguientes reformas constitucionales:

**PRIMERA.**—El artículo 59 de la constitución dice que el Congreso Nacional debe reunirse sin necesidad de convocatoria en la ciudad de Quito, el 10 de agosto de cada año y sesionará durante sesenta (60) días improrrogables.

La reforma consistiría en que: El Congreso Nacional debe reunirse el 3 de agosto de cada año, para nombrar sus

autoridades o dignidades, dejando el 10 de agosto, día de la Patria, unicamente para que se lleve a cabo la sesión solemne; evitando de esta manera que en la misma se den los acostumbrados actos de bochorno y verguenza, en el afán de consolidar las posiciones al interior del Congreso. Además en este mismo artículo dirá: Y sesiona durante 120 días como plazo y no como término; de los cuales debe racionalizarse en tiempo las tareas legislativa y fiscalizadora, sin la exagerada presión del tiempo.

**SEGUNDA.**— El artículo 61 de la Constitución habla de la conformación de cuatro Comisiones Permanentes, integradas con siete miembros cada una, estas son: la Comisión de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto y la de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial.

A estas cuatro comisiones, se deben añadir otras que tienen trascendencia en la vida legislativa, como son:

La Comisión de Fiscalización, que es tarea propia legislativa y que no puede dársele exclusivamente al conocimiento del pleno del Congreso, sino que la fiscalización debe ser permanente y por lo tanto tratársela todos los días.

Igualmente la Comisión de Asuntos Constitucionales, ya sea como propuesta permanente de reformas o como Comisión de interpretación de las normas, debe estar



representada en el plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes; y finalmente considero menester que los miembros de la Comisión de Codificación formen parte del Plenario, ya que su acción directa en esta instancia, impediría una duplicación de esfuerzos en la elaboración de las leyes.

Colateralmente propongo que los miembros de estas Comisiones no sean elegidos con el concepto de botín político, o coyunturalmente por cuestión de mayorías o minorías; sino que deben elegirse proporcionalmente, tomando en cuenta la representación porcentual que cada sector político mantiene en el Congreso, y con el mismo criterio a los nuevos Legisladores Independientes, cuya participación en las comisiones estaría supeditada a los niveles de votación que estos hayan logrado en las elecciones, tanto regionales como nacionales.

### **3.3. Adjudicaciones de puestos en las elecciones pluripersonales: coeficientes, eliminador y distribuidor.**

Las reformas constitucionales, especialmente aquellas que se refieren al sistema electoral, obliga a reformar las leyes y reglamentos propios de éste, como son: La Ley de Elecciones y Partidos Políticos, porque se debe dar una nueva concepción para posibilitar que los sectores de independientes y los candidatos independientes, tengan normas claras para su participación.

Por otro lado la experiencia política - electoral de los últimos tiempos ha permitido pensar en realizar una reforma en cuanto a la adjudicación de puestos en las elecciones pluripersonales, porque la anterior reforma al artículo 85 de la Ley de Elecciones, en lugar de democratizar las representaciones, permite concentrar la acción política en pocas instituciones de esta naturaleza, cuando en forma no tan lógica aplica los sistemas de cuocientes y residuos electorales.

Frente a estos dos hechos incontrastables, se requiere reformar el artículo 85 de la Ley de Elecciones, que dirá:

"En los comicios pluripersonales en los que deban elegirse más de dos representantes, se aplicará el sistema de cuociente y residuo electorales", procediéndose en cada caso de la siguiente manera:

a) El total de votos válidos, obtenidos en la circunscripción correspondiente, se dividirá para el número de representantes que debe elegirse, este resultado se dividirá para dos, constituyendo un cuociente eliminador.

Cada una de las listas que hubieren alcanzado este cuociente eliminador, tendrán derecho a pasar a Cuociente Distribuidor.

b) El total de votos correspondiente a las listas que hubieren alcanzado el primer cuociente se dividirá para el número de representantes que deben elegirse y su

resultado será el segundo cuociente o cuociente distribuidor, a base del que se hará la distribución de puestos.

b) Si hecha la adjudicación quedasen uno o más puestos por proveerse, estos se adjudicarán a las listas que no hayan entrado en los cuocientes eliminador y distribuidor, en forma descendente y ordenada. La distribución de puestos se hará en base de cuantos tuvieren derecho, cada una de las listas por el número de votos alcanzados en las elecciones.

Para entender mejor este sistema, a continuación se elabora un ejemplo y también se da un marco comparativo con el sistema que actualmente se aplica para la adjudicación de puestos:

#### SISTEMA ACTUAL DE ADJUDICACION

N° de Lista	VOTACION	N° de Lista	Ingresan al Cuocite Dist
A	7.664	A	7.664
B	2.087	E	5.390
C	1.657	L	12.882
D	-----	Suman	25.936
E	5.390		
F	1.837		
G	1.439		
H	-----		

I	-----
J	-----
K	770
L	12.882
M	-----
N	1.053
Ñ	1.753
<hr/>	
SUMAN	36.537
<hr/>	

#### ADJUDICACION DE PUESTOS

N° de Lista	N° de Votos	Cuocete Distrb	Puestos Cuocete	Residuo	Puestos por Resd	Total Puestos
L	12.882	5.187	2	2.508	1	3
A	7.667	5.187	1	2.477	-	1
E	5.390	5.187	1	203	-	1
<hr/>						
TOTAL						5
<hr/>						

Como se puede apreciar, este sistema de adjudicación y distribución de puestos, toma en cuenta el denominado residuo.

La fórmula que ha sido aplicada es la siguiente:

#### Primer cuociente eliminador

Votos válidos / N° de Representantes

$$36.537 / 5 = 7.307$$

$$7.307 / 2 = 3.653$$

#### Cuociente Distribuidor

Total de votos / N° de Representantes

$$25.936 / 5 = 5.187$$

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 85 DE LA LEY DE ELECCIONES Y PARTIDOS POLITICOS

N° de Lista	VOTACION	N° de Lista	Ingresan al Cuote Dist
A	7.664	A	7.664
B	2.087	E	5.390
C	1.657	L	12.882
D	-----	Suman	25.936
E	5.390		
F	1.837		
G	1.439		
H	-----		
I	-----		
J	-----		
K	770		
L	12.882		
M	-----		
N	1.053		
Ñ	1.753		
SUMAN	36.537		

ADJUDICACION DE PUESTOS

N° de Lista	N° de Votos	Cuote Distrb	Puestos Cuote	Puestos sobrantes	Total Puestos
L	12.882	5.187	2	-----	2
A	7.664	5.187	1	-----	1
E	5.390	5.187	1	-----	1

B	2.087	----	---	1	1
<hr/>					
TOTAL					5
<hr/>					

El objetivo central es eliminar la adjudicación de puestos por medio de los residúos, permitiendo una distribución más equitativa, y por lo tanto una participación más democrática de los diferentes partidos políticos.

Con esta propuesta se pretende fortalecer la actividad política, tanto de los partidos como la de los sectores independientes, evitando una disgregación electoral, porque puede resultar peligroso que a pretexto de independientes se conformen verdaderas maquinarias electorales, solventadas por grupos de presión nacionales o extranjeras, de actividades económicas de dudoso origen o el aparecimiento de caudillos con sentido de filibustero.

#### 4. Conclusiones y Recomendaciones

##### 4.1. Conclusiones.-

1.- La actual conformación del Plenario y de las Comisiones Legislativas Permanentes, se basa en un sistema de elección antidemocrático y sectario, ya que los intereses de quienes conforman la mayoría Legislativa, impide una participación equitativa de todas

las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional.

2.- La acción colegisladora que constitucionalmente ejerce el Ejecutivo, ha sido manejada en forma discriminada, ya que se la ha utilizado exclusivamente con el afán de presionar y coartar las actividades Legislativa y Fiscalizadora del Congreso Nacional.

3.- La integración política del Congreso Nacional, conformado por 12 Diputados Nacionales y 65 Diputados Provinciales, no responde en su totalidad al mandato popular, ya que los cuocientes eliminador y distribuidor y fundamentalmente la aplicación de los residuos electorales según el artículo 85, literal c, de la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, constituyéndose en elementos de segregación y antidemocráticos.

4.- El Congreso Nacional carece completamente de un sistema de información, tanto interno como externo, por lo que es inexistente una relación directa con la sociedad civil, la que debería conocer exactamente que ocurre en este órgano, ya que sus acciones y decisiones incidirán directamente en el futuro de aquella.

5.- Durante el proceso de formación de la Ley, en su presentación, discusión y aprobación, no existe a ningún nivel la participación popular, peor aún algún tipo de iniciativa de estos sectores, debido a la falta de una legislación que promueva este tipo de acciones.

6.- El periodo actual (un año) de duración de las dignidades del Congreso Nacional, impide que estos funcionarios puedan llevar adelante administraciones continuas que redunden positivamente sobre las acciones de la Función Legislativa, ya que al decir de el Sr Samuel Belletini, el Ing. Raúl Baca Carbo y el Dr Fabian Alarcón, ex-Presidentes del Congreso a su turno, cuando han logrado la adaptación al puesto, y han tomado pleno conocimiento del desenvolvimiento del mismo, es poco lo que pueden hacer, ya que el tiempo les resulta corto.

7.- El área de asistencia y asesoría técnica, administrativa y legal es extremadamente deficiente, el nivel profesional y de especialización es muy bajo, además la capacitación a sus Recursos Humanos casi no existe, y cuando la hay se la determina en base a criterios de interés político y partidista, que influye negativamente en los procesos internos del Congreso Nacional.

8.-El ineficiente e inadecuado margen de requisitos que se necesitan para ser Legislador, ha determinado que aquellos representantes que llegan al Congreso Nacional, en su mayoría no cumplan con el perfil adecuado ya sea profesional, humano y fundamentalmente ideológico para ser considerado como tal; esto repercute directamente en el ejercicio de las atribuciones constitucionales que tiene el Organo de la Función Legislativa, Legislar y Fiscalizar; así como también



provocan desafiliaciones y componendas al interior del Congreso.

9.- De acuerdo a un sondeo realizado en forma personal, el aparato burocrático del Congreso Nacional es exagerado, en la actualidad existen aproximadamente 1.500 empleados, entre personal de planta y de contratos, siendo notable la escasa capacitación profesional y humana de quienes se hacen llamar Asesores Legislativos, a esto se suma la incapacidad física que presenta el edificio donde funciona el Congreso, lo que se hace mas manifiesto al determinar que algunas Comisiones Especiales y Dependencias de este Organó trabajan en varios edificios aledaños.

#### **4.2. Recomendaciones**

1.- El Congreso Nacional, deberá reformar la Constitución Política del Estado, en cuanto a los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para ser Legislador; se tomarán en cuenta aspectos fundamentalmente profesionales.

Por otro lado, el Organó Legislativo realizará un convenio de capacitación con el Instituto de Altos Estudios Nacionales, para que los Diputados electos, participen de un curso obligatorio, en el cual se impartiran conocimientos básicos sobre las acciones legislativas y el papel que debe desempeñar el Legislador.

2.- El Congreso Nacional en su afán de fortalecimiento institucional, debe afrontar objetivamente el incremento de su burocracia reformando su reglamento interno, en lo que respecta a la contratación de personal de asesoría; quienes formen parte de este cuerpo especializado, presentarán título de Especialización o Posgrado, expedido por una Universidad Nacional o Extranjera; esto permitirá que el área de Asesoría Técnica cumpla con sus verdaderos objetivos, eliminando por lo menos en estos casos el palanqueo y el clientelismo político.

3.- Las Funciones Ejecutiva Legislativa, necesitan llegar a un acuerdo sobre la actitud del primero y su derecho constitucional de colegislación, este acuerdo se enmarcará dentro de un contexto de respeto y consideración a las actividades propias de cada una de estas funciones, en el que prime la defensa de los intereses del país.

4.- En cuanto al tiempo de duración en sus puestos de las máximas dignidades del Congreso(1 año), cabe propugnar una reforma en este sentido, aumentándolo a dos años, ya que permitiría una acción más coherente y continua de parte de quienes dirigen este Organó, influyendo directamente sobre la acción de la Función Legislativa y los resultados que de ella se esperan.

En cuanto a las recomendaciones que pueden dar a problemas como: La anti-democrática integración del Plenario y de las Comisiones Legislativas Permanentes; La

## BIBLIOGRAFIA

Corporación de Estudios y Publicaciones. Constitución Política del Ecuador. 1994

Corporación de Estudios y Publicaciones. Ley de Elecciones y Partidos Políticos. Abril, 1994

Publicación Legislativa. Reglamento Interno del H. Congreso Nacional. Noviembre, 1994

ILDIS. El Congreso Nacional del Ecuador. 1984

AUTORIZACIαN DE PUBLICACIαN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, Junio de 1995



Eduardo Tacle A  
Dr. en Odontología