

¿Cómo construir confianza en los Poderes Legislativos de América Latina?



Buenas prácticas para la confianza ciudadana
en el ámbito legislativo

Caso Asamblea Nacional de Ecuador



ÍNDICE

01	Resumen ejecutivo	P. 04
02	Créditos	P. 05
03	Introducción	P. 06
04	Metodología	P. 07
	Breve reseña de las consultas a expertos nacionales e internacionales	P. 07
05	Marco lógico	P. 08
	Importancia de los poderes legislativos en la democracia	P. 08
	Dificultades que enfrentan los poderes legislativos de cara a sus representados	P. 11
	El paradigma del Parlamento Abierto como camino	P. 13
06	Contexto ecuatoriano	P. 15
	Procesos ya en marcha y desafíos a la hora de implementarlos	P. 15
	Grupo de Parlamento Abierto	P. 16
	Simulaciones parlamentarias	P. 16
	Iniciativas de participación ciudadana	P. 16
	Plataforma virtual Participa	P. 16
	Aplicación móvil de la Asamblea Nacional	P. 16
	Propuestas para fortalecer la confianza ciudadana en la Asamblea Nacional	P. 17
	Reformas al Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto	P. 17
	Esfuerzos comunicacionales	P. 18
	Datos abiertos legislativos	P. 20
	Plataforma virtual Participa	P. 21
	Objetivos de Desarrollo Sostenible	P. 22
07	Conclusiones	P. 23
08	Recomendaciones finales para la Asamblea Nacional del Ecuador	P. 24
09	Bibliografía utilizada	P. 25

01

RESUMEN EJECUTIVO

La aspiración de lograr que la ciudadanía de Ecuador confíe cada vez más en la Asamblea es, sin dudas, un objetivo ambicioso y necesario. El presente informe inicia con un marco lógico en el que se precisa qué es la confianza pública y cómo los poderes públicos - y principalmente los legislativos - son afectados por la desconfianza.

A partir de ese marco y del diagnóstico actual, se identifican un conjunto de buenas prácticas que la Asamblea de Ecuador está implementando y se analizan oportunidades para sostenerlas, profundizarlas e incrementar su visibilidad externa. Asimismo, se sugieren otras líneas posibles de acción a partir del balance de los avances logrados y los compromisos nacionales e internacionales asumidos. Las mismas buscan también reforzar la normativa existente así como los compromisos y atribuciones asumidas por el Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto desde su creación en 2019 y de la Asamblea de Ecuador en general. Ninguna propuesta, de manera individual y por sí misma, aporta una solución completa y acabada a la hora de lograr revertir un proceso de desconfianza en la Asamblea como institución. Solo será posible ver resultados perdurables en términos de confianza ciudadana si se implementan múltiples líneas de acción complementarias, se sostienen en el tiempo, y son evaluadas y re-ajustadas en función de sus resultados.

CRÉDITOS

Director Ejecutivo
Mauricio Alarcón

Subdirector
Marcelo Espinel

Coordinador
Observatorio Legislativo
Roger Celi

Investigador
Observatorio Legislativo
Andrés Reyes

Diseño y diagramación
Juan Carlos Lovato

Autoría
Noel Alonso Murray

Noel es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina y posee una Maestría en Políticas Públicas de la FIIAPP de España. Es fundadora de la Fundación Directorio Legislativo, donde trabaja desde hace 15 años. Dirigió numerosos programas para promover la transparencia gubernamental y la lucha contra la corrupción, tanto en Argentina como en América Latina. También lideró estudios de transparencia legislativa y tendencias regulatorias en la región.



Ciudadanía
y Desarrollo



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO



Quito - Ecuador
Octubre de 2022

03

INTRODUCCIÓN

Instituciones públicas fuertes, capaces de cumplir con sus funciones de manera correcta, son garantía de una democracia de calidad. “Puesto que la democracia se basa en la existencia de mecanismos de control y equilibrio entre los poderes del Estado, es fundamental fortalecer las herramientas e instituciones para que cumplan efectivamente estos principios”. (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 152). Por eso, los poderes legislativos, que encarnan los valores democráticos de la representación, el debate plural de voces y los mecanismos de rendición de cuentas, deben trabajar en fortalecer su estructura institucional y asegurar el involucramiento ciudadano en las decisiones políticas. Una participación ciudadana efectiva es posible cuando nuestros congresos garantizan el derecho de acceder a la información pública, rinden cuentas sobre sus actos, toman decisiones con responsabilidad y ética y crean espacios para implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

La realidad dista de este ideal. Un estudio basado en una encuesta a más de 50,000 personas de 22 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muestra que la confianza y la desconfianza están igualmente divididas: en promedio el 41.4% de las personas encuestadas confían en su gobierno nacional, mientras que el 41.1% desconfía. La policía (67.1%), los tribunales (56.9%), la administración pública (50.2%) y el gobierno local (46.9%) gozan de mayores niveles de confianza que los gobiernos nacionales (41.4%) y las legislaturas (39.4%). (OCDE, 2022)

Lamentablemente, dentro de las instituciones públicas, los poderes legislativos son una de las instituciones con peor imagen entre los ciudadanos. Según datos de la edición 2020 del Latinobarómetro, la confianza en los Congresos en América Latina es del 20%. En 2016 fue de 27% y del 22% en 2018 (Corporación Latinobarómetro, 2016, 2018 y 2020). Estos datos muestran que, a lo largo de los años y a pesar de los avances en materia de transparencia, ética pública, participación ciudadana y del desarrollo de más y mejores tecnologías de la información, los ciudadanos han ido perdiendo la confianza en los poderes legislativos. Otras encuestas de opinión pública realizadas en Ecuador a lo largo del 2022 también lo confirman: la aprobación del trabajo de la Asamblea se ubica por debajo del 15%.¹

¹ Según [Perfiles de Opinión](#), en agosto de 2022 los ciudadanos que califican como buena la gestión de la Asamblea Nacional llegó apenas al 6,79%.

Dada esta situación, cómo interactúan los congresos de la región con sus representados es fundamental. Una de las condiciones que deben cumplir para recuperar o fortalecer la legitimidad de su trabajo frente a la ciudadanía es la de ser espacios abiertos y de acceso público. Esto difícilmente sucederá si el acceso a la información sobre los temas en debate no existe, es difícil o poco claro, o si no hay mecanismos adecuados e inclusivos para ejercer control o exigir la rendición de cuentas. Una mayor apertura y vínculo con actores externos es necesariamente el camino para cumplir con su labor de mejor manera y generar mayor confianza.

Chile, por ejemplo, ha estado históricamente entre los países con mejor desempeño en términos de transparencia y su Congreso fue uno de los que se adaptó con más premura al aislamiento social impuesto por la pandemia de COVID-19 (Directorio Legislativo, 2020), actitud que fuera bien recibida por la ciudadanía chilena.

04

METODOLOGÍA

Para la realización de este informe se realizaron consultas a expertos de nivel nacional e internacionales, especialistas o responsables de la implementación de políticas de Parlamento Abierto. También se consultaron fuentes bibliográficas para la elaboración del marco lógico.

La experiencia profesional de la consultora a cargo de este informe también enriqueció las visiones aquí expuestas ya que cuenta con más de 20 años de trabajo en temas de funcionamiento parlamentario, transparencia y apertura legislativa y Parlamento Abierto.

05

MARCO LÓGICO

Importancia de los poderes legislativos

Los poderes legislativos son instituciones que cumplen con tres funciones dentro de la democracia: legislar, representar y controlar. Llevarlas a cabo de forma adecuada resulta de vital importancia para la salud del sistema democrático y la confianza ciudadana.

La función de legislar es, tal vez, la más “visible”, es decir, la que produce resultados más tangibles para la sociedad. La función de control es clave para garantizar el equilibrio entre poderes del Estado y la buena articulación entre ejecutivo y legislativo en el contexto de sistemas presidencialistas. La función de representación, por otro lado, puede considerarse la “más intangible”, ya que al tratarse de cuerpos colegiados, la labor de un congresista o de un grupo no siempre se refleja en la totalidad del cuerpo legislativo.

El funcionamiento interno del cuerpo legislativo resulta crucial a la hora de lograr que la ciudadanía confíe en sus acciones y resultados. Desde esa óptica, el cumplimiento de los mecanismos y resortes habilitados por las leyes de acceso a la información pública, así como la implementación de herramientas de apertura, participación y transparencia, resultan componentes ineludibles en el proceso de fomentar y retroalimentar los vínculos con los representados. Los poderes legislativos deben internalizar que la rendición de cuentas es parte fundamental de su agenda de trabajo. No sólo es necesario que rindan cuentas de sus actos administrativos (ejecución presupuestaria), sino también sobre el proceso de aprobación de leyes.

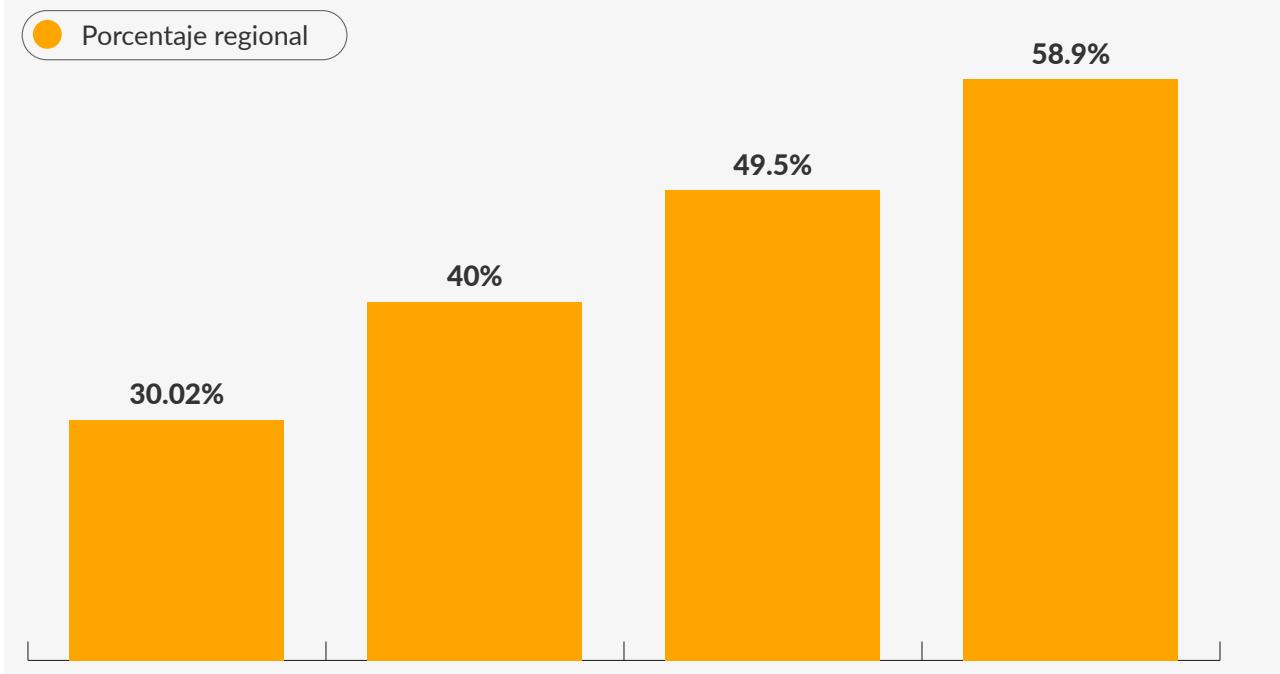
A pesar del reconocimiento a nivel interamericano del principio de máxima divulgación como elemento rector del derecho a buscar, recibir y difundir información -con un régimen muy limitado de excepciones-, la única herramienta que la sociedad tiene para incidir es reclamar, exigir y organizarse. Un ejemplo de esto es el trabajo que realiza la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa que nace ante la falta de información sobre el trabajo parlamentario en la región y que desarrolló el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL). Esta herramienta se ha vuelto fundamental para medir e incidir en las políticas de transparencia de los legislativos de la región, al tiempo que ha logrado ganar una fuerte legitimidad entre los propios poderes legislativos que actualmente lo utilizan como línea de base para planificar sus gestiones.

Cuando en 2011 el ILTL se aplicó por primera vez en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, quedó muy claro que el camino que debían recorrer estos congresos en términos de apertura y transparencia iba a ser muy largo. Con cada nueva edición bianual, este Índice se confirma como una herramienta de medición de referencia necesaria a la hora de ver cómo funcionan los congresos en las cuatro dimensiones relevadas: normatividad (mide la existencia de leyes o reglamentos respecto a temas de transparencia y participación), labor del Congreso o Asamblea (prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la Función Legislativa), presupuesto y gestión administrativa (nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados para la labor del Congreso) y participación ciudadana (revela la existencia de políticas y mecanismos que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos).

Cada una de estas dimensiones tiene una particular relevancia a la hora de analizar el comportamiento de los congresos. No obstante, no todas tienen la misma puntuación a la hora de calificar globalmente el nivel de transparencia de los congresos de América Latina. Esto se debe a que, en nuestra región, es una práctica recurrente aprobar normativa y establecer mecanismos formales de transparencia que a la larga no se implementan ni se traducen en cambios concretos en materia de apertura. En esta línea, se observa que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe muestran grados insuficientes de cumplimiento del Estado de derecho (Melguizo et al, 2017), entendido como la capacidad del Estado para aplicar y hacer cumplir las reglas formales -es decir, las leyes- de manera impersonal y sistemática, a los actores del gobierno y los ciudadanos por igual.

El ILTL intenta, entonces, visibilizar esta problemática dotando de mayor puntuación a las dimensiones de participación ciudadana y/o labor legislativa que muestran la existencia efectiva de mecanismos de transparencia e interacción entre el Poder Legislativo y la sociedad en su conjunto. Se privilegia, por lo tanto, la implementación de medidas más que la sanción de normativa.

Niveles de transparencia legislativa de los congresos latinoamericanos según el ILTL



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, ediciones 2011, 2014, 2016, 2018.²

A pesar de todo, el gráfico muestra una buena noticia: cada dos años desde 2011 a 2018, los Congresos de América Latina que fueron analizados han crecido en términos de transparencia. En otras palabras, la transparencia aumentó entre esos 7 años. Las mejoras se plasman principalmente en la dimensión de normatividad que incluye la aprobación de leyes de acceso a la información pública, establecimiento de Códigos de Ética para los legisladores, creación de portales de datos administrativos y parlamentarios, obligación de publicar las hojas de vida de los y las legisladores, normas para prevenir conflictos de intereses, entre otras.

La publicación del ILTL no solamente busca aportar datos para generar buenas investigaciones. Estos también deben generar planes de acción, compromisos para mejorar los resultados en materia de transparencia y la relación con la ciudadanía como camino para otorgar cada vez más legitimidad al Poder Legislativo.

El ILTL es un ejemplo de una herramienta disponible para lograr que los congresos funcionen de manera más abierta y transparente, y que las prácticas internas a través de las cuales se realizan las tres funciones anteriormente mencionadas, se lleven a cabo de una mejor manera.

² En 2021 se realizó una nueva medición pero parte de la metodología fue modificada, por lo tanto los valores sobre este aspecto de los resultados no son comparables.

Dificultades que enfrentan los poderes legislativos de cara a sus representados

No son pocas las dificultades que enfrentan los congresos a la hora de llevar a cabo sus funciones. Algunas de ellas se enumeran a continuación:

1. Son instituciones que a partir del siglo XIX se convierten en instrumentos de representación de la voluntad popular (Bobbio, 2002) pero que no han logrado ajustarse a los cambios de época y a la velocidad de los acontecimientos sociales. Un ejemplo de ello es que la mayoría de los congresos de la región (salvo excepciones como el de Brasil, Ecuador y Chile) tardaron varias semanas en adecuar su trabajo para reunirse y tomar decisiones de manera remota en la nueva coyuntura impuesta por la pandemia de Covid-19 (Directorio Legislativo, 2020).
2. Son cuerpos colegiados en los que las responsabilidades individuales se diluyen. La individualidad de cada legislador - salvo escasas excepciones como es el caso de figuras de gran relevancia (presidentes de Cámara, jefes de facciones políticas, figuras públicas de mucha trascendencia) - no sobresale, lo que termina impactando en legisladores que priorizan la visibilización de su propio trabajo y dejan de lado a la institución en su conjunto. A su vez, en muchos países, incluido Ecuador, se crean procedimientos parlamentarios a medida y ad hoc o inclusive llegan a incumplir con sus propias reglas internas solo por aprobar una medida que considera la facción política mayoritaria necesaria.
3. Hay una carencia de acuerdos entre los partidos políticos para avanzar en reformas estructurales en materia de transparencia, apertura y participación ya que esta agenda termina siendo más enunciativa que comprometida con cambios reales. Esto muchas veces genera que los compromisos enunciados luego no sean materializados por falta de presupuesto, capacidades técnicas y/o insuficiente voluntad política.
4. El liderazgo en las cámaras legislativas va cambiando y las políticas de transparencia no son de largo plazo. Las reformas terminan en gran medida condicionadas a las decisiones de los/as presidentes de Cámara que, por definición, tienen un mandato limitado. Por ejemplo, en Colombia solo dura un año, sin reelección.

5. La comunicación sigue siendo unidireccional y no involucra a los representados de manera más proactiva. Es así como las autoridades de las cámaras legislativas terminan decidiendo de manera unilateral cuál es la información que consideran que los representados deben “consumir”, como puede verse en casi todos los portales institucionales de la región. Aún en estas condiciones, es usual identificar muchos casos en el que el uso de esa información es limitado.
6. No hay una clara percepción de los representados sobre el efecto directo del trabajo legislativo en sus vidas. Reforzado en una región con un fuerte presidencialismo, los poderes ejecutivos son percibidos como más rápidos y ágiles y con capacidad de llegar a los representados de manera más directa y personalizada.
7. Faltan oficinas técnicas -con autonomía funcional- y datos sistematizados que permitan dotar de agilidad, eficiencia, evidencia empírica y profundidad al debate legislativo. Por ejemplo, solo siete congresos de América Latina -Argentina, Chile, Brasil, Ecuador, Perú, México y Venezuela³- cuentan con una oficina de presupuesto para asistir a los legisladores en el análisis de los proyectos de presupuesto nacional, cuya aprobación es una de las facultades más importantes de los congresos.

³ Según el informe Rol de los Poderes Legislativos en la asignación y control presupuestario en el marco de la pandemia de COVID-19: ejemplos de América Latina de DL e IBP, las oficinas de presupuesto correspondientes a cada país son las siguientes:

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas - México;

OAEP: Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de Venezuela;

Centro de Investigación Parlamentaria (Proyecto de Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso) y el Consejo Fiscal (CF) - Perú;

Unidad de Asistencia Presupuestaria - Chile;

Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control en el Senado Federal y Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados - Brasil.

El paradigma del Parlamento Abierto como camino

El corazón del modelo de gestión pública de apertura gubernamental, conocido como Estado Abierto y en este caso en específico, de Parlamento Abierto, reside el concepto de co-creación, donde sector público y sociedad civil acuerdan y crean de manera conjunta los planes de acción que deben llevarse a cabo.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) reúne a más de 75 países que a lo largo de los años se han comprometido a impulsar reformas de gobierno abierto para promover, a través de Planes de Acción, una gobernanza transparente y responsable.

A partir de la [**Política de Parlamento Abierto de OGP**](#) creada en 2017 y modificada en 2021, el involucramiento de los congresos en el proceso de apertura puede darse de dos maneras: mediante la inclusión de un compromiso en el Plan de Acción del Ejecutivo, o bien a través de un Plan de Acción propio.

El concepto de parlamento abierto tiene cuatro ejes:

1. Transparencia y acceso a la información pública: El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por Ley. Esta información pertenece a la ciudadanía, quien la necesita para estar empoderada y para participar plenamente en los procesos democráticos.

2. Rendición de cuentas: El derecho a la rendición de cuentas consiste en que la ciudadanía pueda exigir a autoridades y funcionarios/as, la justificación y explicación de las decisiones que toman. Este deber deriva de dos de las principales funciones del parlamento: la representación y la fiscalización. Por un lado, la rendición de cuentas del Ejecutivo al Parlamento permite a las y los parlamentarios evaluar y fiscalizar las acciones del gobierno. Por otro lado, la rendición de cuentas del parlamento a la ciudadanía permite verificar, examinar y mantener informada a la sociedad sobre la labor parlamentaria.

3. Participación ciudadana: Es el pilar principal de la democracia ya que su objetivo es lograr que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones públicas. Las y los legisladores electos por voto popular son el reflejo directo de esa participación y tienen un rol crucial como representantes de la ciudadanía, facilitando mecanismos para que la comunidad participe en la toma de decisiones, la fiscalización y la evaluación.

4. Ética y probidad: La incorporación diaria de estos valores infunde confianza, legitimidad y credibilidad tanto del parlamento como de las y los legisladores, ya que no basta con cumplir la ley. La ética y la probidad guían el ejercicio de la función parlamentaria hacia el bien colectivo, fortaleciendo la democracia. Algunas maneras de avanzar en este sentido serían:

- a.** Adoptando códigos de conducta para las y los parlamentarios y funcionarios
- b.** Capacitando a las y los legisladores y funcionarios
- c.** Regulando la gestión de intereses, así como un mejor control de los conflictos de interés, en forma acorde a los estándares internacionales, incluyendo un registro de cabildo y el establecimiento de un código de conducta con sanciones para las y los gestores de intereses

06

CONTEXTO ECUATORIANO

Procesos en marcha y desafíos a la hora de implementarlos

La Asamblea de Ecuador viene realizando un importante recorrido en términos de transparencia, apertura, participación ciudadana y ética y probidad. Desde marzo de 2019 cuenta con un Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto y en octubre de 2020 aprobó una reforma de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que incorpora disposiciones que buscan el establecimiento de políticas de Parlamento Abierto por vía reglamentaria.

El subsecuente reglamento, que precisa las pautas y criterios para que la Asamblea pueda recorrer el camino del Parlamento Abierto, fue aprobado en abril de 2021. En julio de 2022 se aprobó, además, el Instructivo para la creación del Consejo Consultivo del Parlamento Abierto. Existen, en suma, importantes iniciativas ya en marcha que resulta importante resaltar y sostener.

La aprobación de abundante regulación al respecto es una garantía de que el camino iniciado continuará más allá de la conformación de los miembros originarios y actuales del Grupo Parlamentario, pudiendo transformarse en una política de mediano y largo plazo de la Asamblea.

A continuación se detallarán algunas iniciativas ya en marcha en el ámbito de la Asamblea, y otras propuestas a implementar. De todas maneras es necesario hacer hincapié en que no hay una sola iniciativa que logre por sí sola los resultados esperados en materia de confianza ciudadana. Este esfuerzo deberá realizarse en base a múltiples iniciativas y, sobre todo, a un trabajo sostenido a lo largo de los años de manera conjunta con otros actores externos como organizaciones de sociedad civil, prensa, academia y sector privado.

Alguna de las iniciativas que ya están en marcha son las siguientes:

- 1.** Grupo de Parlamento Abierto con su Reglamento y líneas de acción definidas que dirigen el proceso de apertura, participación y co-creación de iniciativas junto a la sociedad civil.
- 2.** Simulaciones parlamentarias (Asamblea en mi colegio, Asamblea en mi universidad y Asamblea en mi organización) para que estudiantes puedan realizar un ejercicio teórico práctico de cómo llevar a cabo una sesión plenaria, cómo alcanzar acuerdos para avanzar en la sanción de una norma y experimentar de primera mano cómo es el trabajo parlamentario.
- 3.** Iniciativas de participación ciudadana en los territorios a través de las Casas Legislativas y de la Ruta Legislativa⁴ que recorre los territorios con información del trabajo de la Asamblea, buscando que los ciudadanos ecuatorianos que no residen en Quito, puedan tener contacto cercano con sus representantes.
- 4.** Plataforma virtual Participa 2.0, una herramienta digital en la que se incluyen iniciativas de ley para que los ciudadanos aporten al debate legislativo con sus comentarios y observaciones.
- 5.** Aplicación móvil de la Asamblea Nacional, en la cual se permiten visualizar datos sobre la conformación de la Asamblea Nacional (asambleístas, comisiones), de gestión legislativa (sesiones del Pleno, votaciones, proyectos de ley, resoluciones), así como las transmisiones en vivo de los programas radiales y televisivos de la Asamblea Nacional.

En los distintos casos, el desafío es doble: por un lado, mantener el compromiso y los mecanismos vigentes; por el otro, aumentar su visibilidad de cara a la ciudadanía. Con estas dos metas en mente, se plantean a continuación algunas propuestas complementarias para fortalecer el sustento colectivo de las iniciativas y lograr mejores resultados.

⁴ Actualmente el proyecto se encuentra en proceso de reactivación, puesto que tuvo que suspenderse debido a la pandemia del COVID-19.

Propuestas para fortalecer la confianza ciudadana en la Asamblea Nacional

En primera instancia, es necesario trabajar en el fortalecimiento e implementación de los mecanismos estipulados por Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto, además de avanzar en la incorporación de nuevas buenas prácticas.

Las diez propuestas se detallan a continuación:



1. Reformas al Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto (RPA):

El RPA establece los procesos y responsables de hacer operativa la normativa y política de Parlamento Abierto. Contiene disposiciones específicas y claras, no obstante, no establece mecanismos de revisión ni sanciones ante su incumplimiento. Por lo tanto, para garantizar su cumplimiento, se propone lo siguiente:

a. Monitoreo periódico del cumplimiento del Reglamento, por parte del Comité de Ética de la Asamblea Nacional

Considerando que el Comité de Ética de la Asamblea es una instancia de obligatoria constitución acorde a la Ley Orgánica de Función Legislativa, a diferencia de los grupos temáticos parlamentarios, se propone la realización de reformas al Reglamento, en las que se incorpore la evaluación constante de su cumplimiento a través del Comité de Ética de la Asamblea Nacional. Esto puede realizarse mediante un informe periódico que evalúe anualmente el estado del cumplimiento del RPA.

b. Mecanismos coercitivos para la implementación del Reglamento

Se propone la incorporación de un régimen de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el RPA. Dichas sanciones deberán concordar con el artículo 167 de la LOFL, así como con los regímenes sancionatorios vigentes para funcionarios servidores legislativos.

I. Una referencia a considerar es el contenido del **Reglamento** de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, en lo referente a su libro cuarto sobre la Comisión de Ética y Transparencia y sus procedimientos. En esta sección normativa, se incluye un régimen disciplinario atendiendo a la falta de deberes éticos y de transparencia a los diputados, así como su respectivo monitoreo por parte de este órgano legislativo.

Los desafíos a la hora de implementar estas propuestas son de tipo político. Es necesario que estas propuestas cuenten con el apoyo político necesario para que puedan ser implementadas, si no es por el Consejo de Administración Legislativa (en el caso de reformar al Reglamento), lo será en el caso de reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.



2. Esfuerzos comunicacionales:

La Asamblea invierte recursos en comunicación orientada a explicar cómo funciona, quiénes son sus integrantes, su labor legislativa y de control, de ejecución presupuestaria, etc. Sin embargo, estos esfuerzos podrían resultar más efectivos a los fines de mejorar los índices de confianza pública si se ajustaran determinados aspectos:

a. Mejorar la usabilidad de la web institucional

En la actualidad, existe mucha información en el sitio pero es de difícil acceso (por ejemplo, en la sección de Transparencia, sólo hay referencia a Rendición de Cuentas y no incluye información en formatos amigables para la ciudadanía sobre la ejecución presupuestaria y/o financiera). Se sugiere desarrollar herramientas audiovisuales para mejorar la usabilidad de la página web, así como incorporar nuevos visualizadores de información con estándares de navegación más amigables para el usuario.

I. Una referencia a considerar es el sitio de la Asamblea de Costa Rica [aquí](#).

b. Desarrollar sección de Parlamento Abierto

Dentro de la web institucional y dando cumplimiento a lo dispuesto en el RPA, desarrollar una sección específica de Parlamento Abierto con información sobre el proceso de trabajo y logros alcanzados en materia de apertura. Dentro de esta sección, una propuesta posible sería publicar las agendas de los asambleístas en una subsección llamada Agendas Abiertas o registro de audiencias para que las personas interesadas puedan saber con quiénes se reúnen los asambleístas.

I. Una referencia a considerar es el sitio de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina [aquí](#).

II. En relación al punto específico de las agendas de los asambleístas, una referencia a considerar es la implementación de la Ley de Gestión de Intereses que realizó el Senado de Chile [aquí](#).



2. Esfuerzos comunicacionales:

La Asamblea invierte recursos en comunicación orientada a explicar cómo funciona, quiénes son sus integrantes, su labor legislativa y de control, de ejecución presupuestaria, etc. Sin embargo, estos esfuerzos podrían resultar más efectivos a los fines de mejorar los índices de confianza pública si se ajustaran determinados aspectos:

c. Elaborar material específico para periodistas

Desarrollar una sección especialmente dedicada a los periodistas encargados de elaborar noticias sobre la Asamblea en los diferentes medios de comunicación de Ecuador.

- I. Una referencia a considerar es la desarrollada por la Cámara de Diputados de Canadá [aquí](#)

b. Realizar piezas de comunicación específicas y directas

Llevar a cabo la comunicación institucional de forma más directa, por ejemplo, generando piezas audiovisuales (videos cortos y placas) sobre la práctica ya existente de Rendición de Cuentas de la Asamblea de Ecuador. A pesar de que es un mecanismo vigente, no es ampliamente conocido por los ciudadanos ya que se realiza de manera escrita y con un evento público. Se propone por lo tanto, la generación de piezas de comunicación audiovisuales donde cada asambleísta muestre brevemente cuál ha sido su trabajo durante ese año y que pueda ser publicado en la web institucional y redes sociales de la Asamblea.

- I. Una referencia a considerar son los videos de presentación de los miembros de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, [“Tu diputado en un minuto”](#).

Los desafíos a la hora de implementar estas propuestas son de tipo presupuestario y técnico. Por un lado, se necesitarán recursos financieros para invertir en estos desarrollos digitales y de comunicación audiovisual. Por otro lado, la Asamblea ya cuenta con un equipo con experiencia en el desarrollo de aplicaciones web así que esas capacidades ya desarrolladas serán de valor para enfrentar los desafíos.



3. Datos abiertos legislativos

a. Firmar la Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter)

Firmar la Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter) para que la Asamblea se comprometa a cumplir con los seis principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Estos establecen que los datos puestos a disposición de la ciudadanía deben ser abiertos por defecto; oportunos y completos; accesibles y utilizables; comparables e interoperables; para mejorar la gobernanza y participación ciudadana y para un desarrollo e innovación inclusivos. El Reglamento de Parlamento Abierto de la Asamblea de Ecuador ya cuenta con una sección sobre datos abiertos, por lo que esta propuesta, será una manera de reforzar los compromisos asumidos en dicho Reglamento. Una vez firmada la Carta, llevar a cabo reuniones mensuales del grupo implementador. Ver [aquí](#) los lineamientos a seguir a la hora de implementar la propuesta.

I. El portal de datos públicos de la Cámara de Diputados de Argentina contiene información de tipo legislativa y administrativa para ser utilizada por quienes necesiten. Los datos son publicados en formato CSV y JSON, incluyendo una previsualización y un catálogo para cada set de datos <https://datos.hcdn.gob.ar/>

b. Llevar adelante iniciativas que incentiven el uso de los datos públicos generados

Realizar diferentes actividades para propiciar el uso de datos legislativos (en formatos abiertos) ya disponibles. De esta manera, se favorecerá la interacción con actores externos (no habituales), como periodistas, académicos, estudiantes, y actores del ecosistema civic tech; que podrán hacer uso de la información pública. A su vez, los resultados de estas actividades podrían enriquecer un diagnóstico sobre la información pública en formatos abiertos. Diferentes poderes legislativos en América Latina han llevado a cabo sesiones o maratones de datos que busquen la innovación pública basada en evidencia; sin embargo, lo que se sugiere en este caso, es premiar a alguna iniciativa para lograr que el compromiso e involucramiento de la sociedad civil sea mayor.

I. Un ejemplo interesante de este tipo fue el llevado a cabo por el Fondo Monetario Internacional con su “Anti Corruption Challenge”. Ver [aquí](#) más información sobre los lineamientos y etapas del proceso. Otro referente a analizar es el Ideation que organiza el Banco Centroamericano de Integración Económica que puede consultarse [aquí](#)

Los desafíos a la hora de implementar estas propuestas son de tipo técnico. La Asamblea deberá consolidar procedimientos internos de trabajo para trabajar la información legislativa en formatos abiertos desde las distintas oficinas que generan información. Esto implica por lo tanto, generar capacidades internas técnicas.

A su vez, la realización de un concurso o desafío implicará un esfuerzo de organización y comunicación por parte de la Asamblea.



4. Plataforma virtual Participa

Fortalecer la plataforma virtual **Participa** a partir de la experiencia del Concejo de Bogotá en materia de fomento de la participación ciudadana. Se sugiere, realizar un piloto experimental híbrido para co-crear una normativa al estilo de “El Concejo Escucha al Paro⁵”. La Asamblea de Ecuador podría generar una instancia participativa híbrida (presencial y digital) y de co-creación de normativa por ejemplo, dentro de la Agenda Legislativa que semestralmente se aprueba. Se podría seleccionar una de ellas y realizar el piloto. De esta manera se incluiría a interesados en la temática, ciudadanos o instituciones para que puedan ser parte de un proceso de generación de normas. El beneficio sería triple en este caso: por un lado, acercar a los ciudadanos a la tarea legislativa y revertir la desconfianza existente en los procesos de sanción de leyes; por otro, alentar la participación de las partes interesadas y la consideración de sus puntos de vista y finalmente, la posibilidad de contar con aportes técnicos a las normas que no implican costos para el legislativo y que pueden resultar en mejores normas.

I. Un ejemplo interesante a tener en cuenta por la forma en que convoca a ciudadanos a participar es la iniciativa DemoLab del Concejo de Bogotá, Colombia, que puede verse [aquí](#)

El gran desafío a enfrentar en la implementación es el desinterés de la ciudadanía en los asuntos legislativos. Atendiendo a eso, se recomienda elegir un tema convocante y difundir el proceso en todos los canales de comunicación de la Asamblea.

⁵ El Concejo de Bogotá, luego de realizar diferentes pilotos y experiencias de abrir a la participación ciudadana a través de la co-creación de normativa de forma digital, sesionó al aire libre en la Plaza de Bolívar, el 8 de mayo de 2021 a fin de escuchar a los líderes de diferentes sectores que se encuentran protestando por sus diferentes causas, y así mismo, a los estudiantes.



5. Seguimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible

Retomar la iniciativa de hacer seguimiento normativo en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para vincular la agenda legislativa con los esfuerzos de erradicación de la pobreza, lograr hambre cero y lograr paz, justicia e instituciones sólidas, entre otras cosas. Los ODS fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el objetivo de alcanzarlos para 2030.

I. Un buen ejemplo a tener en cuenta es la plataforma desarrollada por el Congreso de Paraguay que puede [consultarse aquí](#) y más específicamente [aquí](#). Congreso2030py es una innovadora herramienta que rastrea, reúne y ofrece la información sobre la actividad del Congreso Nacional de Paraguay relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los desafíos en este caso son, la generación de un grupo de trabajo multidisciplinario que reúna el análisis de las normativas aprobadas en el marco de los ODS y el desarrollo de la tecnología que permita visibilizar el trabajo realizado.

07

CONCLUSIONES

El problema de la desconfianza pública no es privativo de la Asamblea de Ecuador sino de los poderes legislativos en todo el mundo. Con todo, la Asamblea ecuatoriana viene realizando importantes esfuerzos para lograr que su funcionamiento sea más abierto y transparente. Esto se ha materializado, por ejemplo, en la aprobación del reglamento de Parlamento Abierto, la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana y el desarrollo de diferentes iniciativas tecnológicas como la aplicación web de la Asamblea Ecuador.

Son avances importantes los ya logrados, pero para revertir la desconfianza ciudadana, se requiere de esfuerzos aún más amplios. No es solo una cuestión de apertura, es una dimensión necesaria pero no suficiente. Involucra también a la calidad de la representación y de los resultados del trabajo legislativo, los cuales ganarían con la participación de actores interesados, ajenos al funcionamiento interno del poder legislativo, y la búsqueda de consensos políticos. La Asamblea y los/as legisladores/as, en suma, deben dejar de mirar solamente a su interior (sus miembros y funcionarios, la visibilidad individual) e interactuar con otros actores sociales (universidades, organizaciones de sociedad civil, etc.) a la hora de desarrollar planes de transparencia y modernización, discutir nuevas leyes y por qué no, ejercer su función de contralor.

Estos ambiciosos objetivos requieren tiempo y esfuerzos sostenidos, innovación, audacia y convicción o voluntad política, ya que los resultados podrían no verse claramente en el corto plazo. El esfuerzo es por lo tanto doble: hay que sostener las iniciativas en el tiempo y también hay que innovar, ser creativos y continuar buscando soluciones para esta crisis de confianza.

08

RECOMENDACIONES FINALES PARA LA ASAMBLEA DE ECUADOR

El camino del Parlamento Abierto implica una cosmovisión y por lo tanto, un método de trabajo. Los esfuerzos en términos de apertura, ética pública, participación ciudadana y fortalecimiento institucional que ya ha venido desarrollando la Asamblea son valiosos y debe sostenerlos y profundizarlos. Y las propuestas realizadas en este informe también implican desafíos a la hora de implementarlos. Para enfrentarlos, no existe una fórmula única y absoluta.

La Asamblea puede apoyarse en otros actores para recorrer ese camino. Referentes de sociedad civil, otros actores no estatales y de la comunidad internacional son actores con los que la Asamblea puede (y debe) interactuar y apoyarse para lograr que sus esfuerzos sean más efectivos y sostenidos en el tiempo.

La Asamblea de Ecuador no es el único poder legislativo enfrentando estas dificultades, por lo tanto, hacer comunidad con otros congresos de la región también sería una buena forma de seguir recorriendo el camino del Parlamento Abierto.

Por último, la experiencia ya vivida por la Asamblea de Ecuador resulta de mucho valor para los otros congresos de la región, por lo tanto, compartir las iniciativas ya desarrolladas será de gran aporte para que los demás países latinoamericanos continúen con sus procesos nacionales de Gobierno y/o Parlamento Abierto.

09

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

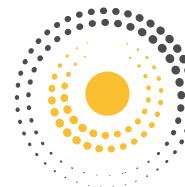
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), Perspectivas Económicas de América Latina 2018. Repensando las Instituciones para el desarrollo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf
- OCDE(2022), Construyendo confianza para reforzar la democracia: Principales hallazgos de la encuesta de la OCDE de 2021 sobre los factores que impulsan la confianza en las instituciones públicas https://read.oecd-ilibrary.org/governance/building-trust-to-reinforce-democracy_46990396-en#page1
- Banco Mundial (2017), World Development Report 2017: Governance and the Law, Banco Mundial, Washington, D.C., Disponible en: www.worldbank.org/en/publication/wdr2017
- Corporación Latinobarómetro ediciones 2016, 2017 y 2018. Datos del 2016: Corporación Latinobarómetro: “Informe Anual Latinobarómetro 2016”, página 32. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Datos del 2017: Corporación Latinobarómetro: “Informe Anual Latinobarómetro 2017”, página 21. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Datos del 2018: Corporación Latinobarómetro: “Informe Anual Latinobarómetro 2018”, página 47. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_151_esp.pdf
- Fundación Directorio Legislativo, Aportes para transparentar el trabajo en comisiones en la Cámara de Diputados de la Nación, octubre 2019. Disponible en: <https://directoriolegislativo.org/blog/2019/10/09/congreso-abierto-aportes-para-transparentar-el-trabajo-en-comisiones-en-la-camara-de-diputados-de-la-nacion/>

- Fundación Directorio Legislativo y Parlamericas, Covid -19 El Desafío de Adaptar el rol de los Congresos de julio 2020. Disponible en: <https://directoriodilegislativo.org/blog/2020/07/03/covid-19-el-desafio-de-adaptar-el-rol-de-los-congresos/>
- Fundación Directorio Legislativo e International Budget Partnership (ONP), Rol de los Poderes Legislativos en la asignación y control presupuestario en el marco de la pandemia de COVID-19: ejemplos de América Latina. Junio 2020. Disponible en: <https://internationalbudget.org/2020/06/rol-de-los-poderes-legislativos-en-la-asignacion-y-control-presupuestario-en-el-marco-de-la-pandemia-de-covid-19-ejemplos-de-america-latina/>
- Bobbio, Norberto. Diccionario de política, 13º edición, 2 tomos, Ed. Siglo XXI, México, 2002. Pp. 1122- 1134.
- Fung, Archon, (2015) Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future, Public Administration Review vol. XX, The American Society for Public Administration. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ce0ae8d3e267200019021dc/1558228621226/Fung.PAR2015.pdf>
- Guanumen, Sebastian (2020), DEMOlab: El Laboratorio de Concejo Abierto de Bogotá.
- Government Lab de la Universidad de Nueva York. Disponible en: <http://thegovlab.org/legislature-2-0/>.
- B. S. NOVECK, CrowdLaw: Online public participation in lawmaking. New York. The GovLab (NYU). 2017 y V. ALSINA; J. L. MARTÍ, The Birth of the CrowdLaw movement: Tech-based citizen participation, Legitimacy and the quality of lawmaking, Analyse & Kritik, vol. 40, 2, 2018, 337-358.
- Malamud, Andrés, (2001) El presidencialismo en el Cono Sur. Un marco de análisis. Instituto Universitario Europeo, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Florencia. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/314/sps20011.pdf>
- Melguizo, Ángel, Nieto-Parra, Sebastián, Perea, José Ramón y Pérez, Jaime Ariel (2017), No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America, OECD Development Centre Working Papers, No. 340, Publicaciones de la OCDE, París, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en>

- ParlAméricas, (2019), Hoja de ruta hacia la apertura legislativa, Red de Parlamento Abierto. Disponible en: <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, ediciones del Índice de Transparencia Legislativa 2011, 2014, 2016 y 2018. Disponible en: <https://www.transparencialegislativa.org/indice/>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), El derecho al acceso a la información en el marco jurídico interamericano, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>
- Czapanskiy, Karen Syma y Manjoo, Rashida, (2008), The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of this Right, Duke Journal of Comparative and International Law. Disponible en: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil>
- Baron, Maria y Ferri, Cristiano (2020), Americas Quarterly <https://www.americasquarterly.org/article/latin-american-congresses-could-become-irrelevant-unless-they-adapt/>



Ciudadanía
y Desarrollo



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

www.observatoriolegislativo.ec

 OjoALaAsamblea  @OjoALaAsamblea  @fcd_ecuador

