

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2009-2011

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**CONTROLES Y BALANCES ENTRE EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y EL
FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA EN EL PERÍODO
1998-2010 EN ECUADOR**

QUERUBÍN PATRICIO FLORES NÚÑEZ

DICIEMBRE, 2013

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2009-2011

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**CONTROLES Y BALANCES ENTRE EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y EL
FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA EN EL PERÍODO
1998-2010 EN ECUADOR**

QUERUBÍN PATRICIO FLORES NÚÑEZ

ASESOR DE TESIS: DR. SIMÓN PACHANO

LECTORES/AS: DR. FELIPE BURBANO DE LARA

DR. JORGE LEÓN

DICIEMBRE, 2013

DEDICATORIA

A Ceci, Carlita e Isaac porque son la razón de ser de mi convicción para vivir en el mundo de vida de la academia, a ellos mi tributo por acompañar estas experiencias de saberes y convivir con el dolor de mis ausencias.

A mi Maquito (mi madre) por haberme dado la vida que la disfruto con alegría todos los días.

Al Gato Flores (mi padre) por guiarme con rectitud y disciplina mi acción educativa y profesional.

AGRADECIMIENTOS

A los Docentes de FLACSO, Felipe y Jorge, por su testimonio de sabiduría y virtud.

A Simón Pachano por el acompañamiento permanente en la consecución de este nuevo
objetivo académico.

ÍNDICE

Contenidos	Páginas
DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTOS.....	ii
RESUMEN.....	1
CAPÍTULO 1.....	4
1. Sistemas presidencial y parlamentario.....	4
1.1. Los fundamentos teóricos del sistema presidencialista.....	4
1.2. Los fundamentos teóricos del sistema parlamentario.....	13
CAPÍTULO 2.....	17
2. Presidencialismos y crisis de control y balance en América Latina.....	17
2.1. Las rupturas del presidencialismo en Ecuador.....	25
CAPÍTULO 3.....	32
3. Los controles y balances en el marco del discurso de la ciencia política.....	32
3.1. Los controles y balances en el marco del régimen presidencial.....	35
3.1.1. El poder de los presidentes.....	39
3.1.1.1. El poder de veto.....	41
3.1.1.2. Poder de elaboración de leyes.....	42
3.1.1.3. Poder de la bolsa o presupuestal.....	43
3.1.1.4. Poder de decreto.....	44
3.1.1.5. Poder de urgencia.....	46
3.1.2. El modelo institucional en la constitución de 1998.....	47
3.1.3. Elementos conceptuales del modelo institucional de la constitución 2008.....	50
3.1.3.1. Capacidad de referéndum o plebiscito en la Constitución de 2008.....	54
CAPÍTULO 4.....	57
4. Análisis del régimen del Presidente Rafael Correa en el marco del diseño institucional de la constitución de 2008 en materia de controles y balances entre ejecutivo-legislativo.....	57
4.1. El perfil hiperpresidencialista del gobierno de Rafael Correa entre 2006-2011.....	57
CONCLUSIONES.....	79

BIBLIOGRAFÍA..... 82

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es explicar cómo el diseño del sistema de controles y balances entre ejecutivo y legislativo ha incidido en el fortalecimiento del régimen presidencialista en el período 1998-2010 en Ecuador.

El estudio pone en evidencia que la promulgación de la Constitución Política del Ecuador en 1998 orienta los vínculos entre ejecutivo-legislativo, define el modelo institucional en clave presidencialista y determina que el gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo con el Ejecutivo, especialmente si se toma en cuenta la división y corresponsabilidad de los poderes, propio de los modelos presidenciales. Sin embargo, el desequilibrio de pesos y contrapesos entre ejecutivo y legislativo ha provocado crisis e inestabilidad política en el sistema político ecuatoriano de manera recurrente.

Así también la Constitución ecuatoriana de 2008 promueve la consecución de diferentes ideales: define el referente de la democracia pluralista, las aspiraciones de la democracia participativa, establece las facultades del Legislativo y del Ejecutivo. Estos elementos conviven dentro del constitucionalismo, pero no es posible satisfacer a todos simultáneamente sin que se produzcan naturales e inevitables tensiones como la falta de efectividad en la promulgación de las leyes, la carencia de equilibrio de la representación política en las instituciones del Estado o la nominación de autoridades.

La política ecuatoriana muestra un paulatino debilitamiento de los órganos legislativos y de los gobiernos seccionales, en beneficio del acrecentamiento de las facultades del Ejecutivo, rompiéndose el esquema clásico de la igualdad y equilibrio de las ramas del poder.

Por tanto lo que se pretende es también verificar la incidencia del sistema de controles y balances en un posible debilitamiento del órgano Legislativo en beneficio de la amplísima facultad decisoria del Ejecutivo.

Adicionalmente el análisis del diseño institucional de la constitución de 1998 y 2008 permitirá detectar las disposiciones constitucionales sobre control y balance político para relacionar con la manera como se desarrollan los vínculos entre Ejecutivo y

Legislativo, y cómo influyen de manera directa en el fortalecimiento del régimen presidencial en el período 1998-2010 en Ecuador.

La pregunta que se responde en esta investigación es la siguiente:

¿Cómo el sistema de controles y balances entre Legislativo y Ejecutivo expresado en la Constitución de 1998 y 2008 ha incidido en el fortalecimiento del régimen presidencialista en el período 1998-2010 en Ecuador?

Las relaciones ejecutivo-legislativas en Ecuador se han caracterizado por ser con frecuencia conflictivas, en especial la década de 1995-2005. Por ejemplo, la permanente oposición de los partidos y movimientos políticos del Congreso para apoyar proyectos del gobierno o la incapacidad del congreso para generar proyectos de ley y acciones de control y balance, como la legislación oportuna y la fiscalización efectiva, que regule y oriente la actividad tanto del ejecutivo como del legislativo.

La aplicación de un sistema de control y equilibrio entre ejecutivo y legislativo significa que las garantías fundamentales permiten que las ramas del poder público tengan un espacio más amplio de trabajo conjunto en la realización de los fines del Estado, ya que cuando éste ponga en peligro la institución vulnerada puedan invocar el derecho fundamental para evitar abusos y excesos.

El equilibrio de las relaciones del legislativo y el ejecutivo supone que ambos deben compensarse y controlarse, de acuerdo a una visión pluralista de la democracia, de manera que favorezca el diálogo y la discusión pública de los problemas y sus posibles soluciones desde el punto de vista de una democracia que se justifique por el diálogo y consenso .

El equilibrio y control de las relaciones que se establecen entre ejecutivo y legislativo tiene un efecto muy importante en la permanencia del sistema político. Las facultades del ejecutivo y del legislativo se derivan del modelo institucional y es desde allí que se construye la democracia en donde participan y se representa a todos.

Desde el punto de vista metodológico la investigación se enmarca como un estudio comparado para lo que he escogido los diseños institucionales de la constitución del año 1998 y 2008.

El método que guiará esta investigación es el de análisis comparado, con el que se identificará los elementos de la variable independiente que son los controles y balances en el diseño institucional de la constitución de 1998 y 2008 y su incidencia en la variable dependiente que es el fortalecimiento del régimen presidencialista en Ecuador.

El estudio se realizará tomando en cuenta el período de gobierno que ejerce como Presidente de la República el economista Rafael Correa. El análisis de las fuentes sobre legislación me permitirá determinar la fortaleza y debilidad del sistema de controles y balances del régimen en estudio y cómo estos influyen directamente en el fortalecimiento del régimen presidencialista en Ecuador.

La investigación también demanda una revisión detallada de los archivos de la Asamblea Nacional para lo cual se elaborará tablas de registro en donde marcaré el aporte de los grupos políticos de oposición y los aliados al gobierno sobre acciones que tienen relación generación de leyes y el fomento del vínculo entre ejecutivo y legislativo en Ecuador.

CAPÍTULO 1

En este capítulo realizo un acercamiento detallado sobre los fundamentos teóricos del sistema presidencialista desde la perspectiva de Linz, Lijphart, Nohlen, Pachano entre otros. Considero importante también poner en evidencia el debate de los autores señalados sobre este tema. Adicionalmente analizo los fundamentos teóricos del semipresidencialismo y expongo las principales características del presidencialismo y parlamentarismo, sus manifestaciones, y especialmente sus amenazas para el régimen democrático.

Palabras clave: presidencial, semipresidencial, hiperpresidencial, parlamentarismo, reactivo, proactivo.

1. Sistemas presidencial y parlamentario.

1.1. Los fundamentos teóricos del sistema presidencialista.

Los estudios de Simón Pachano ponen en evidencia el análisis prolijo que se ha realizado sobre este tema. Tanto es así que por ejemplo define al presidencialismo como el sistema donde la elección de presidente se efectúa “en votación directa de la ciudadanía el mismo que expresa la voluntad popular” (Pachano, 1998: 22). Así mismo Pachano advierte que “los defensores del presidencialismo sostienen que la elección directa no solamente constituye una expresión fiel de la voluntad popular, sino que además entrega un mandato claro a quien resulta elegido” (Pachano, 1998: 22).

Duverger, por ejemplo, distinguió entre los regímenes presidencialistas, el régimen "presidencial clásico" existente en los Estados Unidos y el "presidencialismo latinoamericano" como "aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente". (Duverger, 1970: 213).

Juan Linz, Arturo Valenzuela, Arend Lijphart y Dieter Nohlen son algunos de los politólogos que se lanzaron a esta tarea y constituyen la "primera generación" de trabajos sobre el tema. Y ya en 1990, Scott Mainwaring ofrecía una nueva agenda de estudios sobre

el presidencialismo. Las investigaciones asumieron diferentes aspectos y objetivos de tratamiento de los objetos de estudio, entre los más importantes cabe destacar:

a) los efectos o influencias que tuvo la variable presidencialista en el desplome o derrumbe de las democracias;

b) las posibilidades de viabilidad del sistema democrático latinoamericano, dentro de un régimen presidencialista, en la etapa de "consolidación" democrática;

c) en vinculación con el punto anterior, la confrontación teórica y empírica de los modelos parlamentarios y presidencialistas, y regímenes intermedios, con el fin de obtener potenciales ventajas y desventajas de su aplicación.

Juan Linz en su libro sobre "La quiebra de las democracias" (1987, versión original en inglés 1978) ya se había empeñado en demostrar la "inferioridad" estructural del presidencialismo. Linz resaltaba la relación entre los derrumbes democráticos, los problemas de transición y consolidación de la democracia, por un lado, y la presencia del presidencialismo en América Latina, por otro.

La influencia de Linz ha sido notoria debido a su insistencia en argumentar la superioridad del modelo parlamentario y destacar los problemas del presidencialismo. Entre otros, "el juego de suma cero que produce el sistema, el problema de la doble legitimidad, la rigidez que genera el mandato fijo, el estilo de hacer política y los problemas de continuidad y estabilidad" (Linz, 1988: 194) son factores de esas inestabilidades.

Nohlen cuestiona la óptica de Linz desde el punto de vista metodológico y señala que "la decisión sobre la conveniencia del parlamentarismo se asumía cometiendo los errores del espejismo estadístico, la argumentación en contrario y la comparación entre tipos ideales" (Nohlen, 1991: 14-20).

Arend Lijphart coincidía con Linz en cuanto a la rigidez del presidencialismo latinoamericano, pero además señalaba la tendencia de "democracia de mayoría" que posee esta forma de gobierno. "Destacaba cierto «sentimiento de una legitimidad democrática superior» en la presidencia, el problema que constituye lograr consenso y los riesgos de

«conflicto, frustración y estancamiento» en los casos de presidencias débiles” (Lijphart, 1989: 29-42).

En épocas recientes Shugart y Carey analizan distintos casos híbridos que se alejan del presidencialismo puro y realizan un cálculo de los poderes presidenciales legislativos y no legislativos de los presidentes electos popularmente. Shugart y Mainwaring estudian el poder presidencial sobre el proceso legislativo y descubren cuatro tipos: “a) potencialmente dominante; b) proactivo; c) reactivo, y d) potencialmente marginal” (Shugart y Mainwaring, 1997).

Cuando Shugart y Careysostienen que en el presidencialismo, los poderes están divididos, o son independientes, quieren decir que: “a) en el sistema presidencial el "poder" (funciones) ejecutivo es conferido a su titular, b) en el sistema presidencial el presidente, titular del "poder" (función) ejecutivo, no puede ser destituido por el órgano legislativo (más que recurriendo al procedimiento de impugnación), y por ello permanece en el cargo a lo largo de toda la duración prevista por la constitución aunque el parlamento le sea hostil; en tanto que en el sistema parlamentario el gobierno puede en cualquier momento ser derribado por el parlamento con un voto de desconfianza”(Shugart y Carey, 1992: 8).

Shugart y Carey argumentan que, mientras "en un sistema parlamentario el ejecutivo es seleccionado y puede ser destituido por la asamblea elegida" (Shugart y Carey, 1992: 10), en un sistema presidencial el órgano ejecutivo está separado y es independiente del legislativo sea respecto a su "origen", debido a una elección distinta de la del parlamento, sea respecto a su "sobrevivencia" que, en razón de una duración preestablecida, no depende de la voluntad del legislativo (Shugart y Carey, 1992: 35-42).

Los múltiples conceptos que rodean la discusión sobre las formas de gobierno figuran: división, separación y equilibrio de poderes, preponderancia del ejecutivo, debilidad del parlamento, etc. Implícita o explícitamente, existe una recurrencia o referencia a la clásica doctrina de división de poderes. En realidad existió un antiguo y siempre constante cuestionamiento a la doctrina de separación y división de poderes que señaló que tal separación era prácticamente imposible.

El sistema presidencial tiende a dar mucha importancia al ejecutivo como órgano de gobierno. Sin embargo, el congreso puede resultar peligrosamente entrampado, dada la rigidez del sistema, la disciplina partidaria y la situación generada por la potencial falta de coincidencia en la conformación partidaria de los poderes del Estado, como posible consecuencia del cruce de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Para Shugart y Carey el presidencialismo es preferible al parlamentarismo. Por el contrario, Linz condena el presidencialismo y favorece una mayor difusión del parlamentarismo. Sartori critica el presidencialismo y el parlamentarismo en sus formas "puras", y recomienda una forma de semipresidencialismo ideada por él mismo que llama "presidencialismo alternativo" o intermitente.

Un sistema presidencial corre riesgos en términos de estabilidad política.

Así el presidencialismo puro puede originar una excesiva acumulación de facultades a favor del presidente de la república, debido a que sobre la cabeza del presidente pesa una doble atribución de prerrogativas: las ceremoniales, derivadas de su calidad de jefe de Estado, nombrar a sus asesores personales, promulgar las leyes, etc. que se sintetizan en el dirigir la política interna del país y que guardan grandes similitudes a las que posee un ministro inglés (Linz, 1993: 13).

Shugart y Carey desarrollan la argumentación que “en los regímenes democráticos los procedimientos electorales pueden ser orientados a la consecución de dos objetivos distintos, la "eficiencia" y la "representatividad" (Shugart y Carey, 1992: 35-42). Una cierta elección posee el requisito de la eficiencia si permite a los electores seleccionar al ejecutivo; en cambio, produce representatividad cuando promueve la formación de una asamblea en la que encuentre expresión la más amplia variedad de intereses. Así "La eficiencia consiste en la capacidad de las elecciones de servir como instrumentos para los electores con el propósito de identificar y seleccionar las opciones de gobierno disponibles” (Shugart y Carey, 1992: 19).

La representatividad “consiste en la capacidad de las elecciones de formular y dar voz en la asamblea a diversos intereses" (Shugart y Carey, 1992: 19). Así, el sistema presidencial asegura la consecución de ambos objetivos porque posee dos órganos electivos centrales, el presidente y el parlamento. De una parte, la elección del presidente es una elección "eficiente", con la que los electores asignan el poder ejecutivo.

Los mecanismos que se conservan formalmente en la actualidad y que han servido de inspiración a otros sistemas del mundo eran insuficientes, sobre todo en situaciones en las cuales era necesario hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios respecto de sus atribuciones de gobierno. Asimismo, “se requiere de un medio expeditivo y rápido para remover a un ministro o gabinete determinado y, con esta remoción, variar la política del gobierno del ejecutivo sin tener que recurrir a un mecanismo tan largo, complicado y peligroso como el juicio político” (Linz, 1993: 27).

“El ejecutivo está formado por un jefe de Estado encarnado por el Rey. Este posee las atribuciones propias del jefe de Estado en un régimen parlamentario” (Nolhen, 1998: 117).

Los sistemas latinoamericanos son básicamente presidenciales. Sin embargo, en la terminología de Duverger, “se podría llamar como de régimen presidencialista, por la atrofia del poder del Parlamento y una hipertrofia de los poderes presidenciales, que genera en la práctica una plausible predominancia del jefe de Estado en el manejo de los asuntos públicos” (Duverger, 1962: 212).

Muchos académicos han argumentado que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que han contribuido a las dificultades de la democracia en América Latina. Matthew Soberg y Scott Mainwaring sostienen:

que la fortaleza de los presidentes, su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación, descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa (Soberg y Mainwaring, 2002: 20).

El vínculo entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes dan forma al carácter de las relaciones entre Ejecutivo y el Legislativo y determinan en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo.

Los rasgos fundamentales del presidencialismo, cualesquiera que sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos, son el origen separado (es decir, la elección popular del ejecutivo y la supervivencia separada es decir, que ni el ejecutivo ni el legislativo puedan recortar el mandato del otro).

El semipresidencialismo, a su vez, fomenta que el presidente es popularmente electo o tiene poderes políticos, incluida la autoridad para designar (o al menos, para nominar) el primer ministro y, usualmente, para disolver el parlamento.

En un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo popularmente. Elección popular significa elección directa, pero algunos países tienen un colegio electoral que no se desvía en forma significativa del principio de elección popular. Cuando nos referimos al régimen presidencialista como a un sistema en el cual tanto la asamblea como el jefe del Ejecutivo ejercen mandatos fijos, queremos decir que la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro.

Linz ha sostenido firmemente la existencia de una "doble legitimidad" en el presidencialismo (en el presidente y en el congreso) contra una legitimidad única, ubicada en el parlamento, en el parlamentarismo. Ello es cierto, ya que ambos órganos obtienen de la ciudadanía su mandato y legitimidad. Pero no hay que olvidar que ese mandato tiene objetivos diferentes: hacer la ley por un lado y ejecutarla por el otro.

La mayoría de los estudios ha sostenido que el modelo presidencial permite la coexistencia de dos poderes electos con fuentes de legitimidad electoral y mandatos igualmente válidos. Linz y Valenzuela (1994) ponen en evidencia que cuando el presidente y el congreso entran en conflicto se genera una parálisis institucional capaz de abrir el camino a la inestabilidad política y potencialmente a la intervención militar.

Los principales problemas que se atribuyen a los regímenes presidencialistas derivan de tres factores: primero, de la combinación de principios antagónicos en el sistema mismo, lo cual los hace rígidos y especialmente conflictivos; segundo, "de la existencia de una doble legitimidad democrática y, tercero, de la carencia de flexibilidad que proviene de que tanto el presidente, cuanto el cuerpo legislativo son electos por un período determinado y ninguno necesita la confianza o el apoyo del otro poder para permanecer en sus funciones" (Linz, 1990:51).

Linz advierte las paradojas del presidencialismo, sobre los sistemas presidencialistas incorporan principios y supuestos que son contradictorios entre sí. Se intenta, por una parte, crear un poder ejecutivo estable, con fuerza y legitimidad suficiente (representa al pueblo)

para enfrentar la miríada de intereses particulares representados en el legislativo. Por otro lado, se sospecha del ejecutivo y se toman previsiones, como la no re-elección del presidente, para impedir la personalización del poder y las potenciales arbitrariedades que pueden derivarse de esta, teniendo como referencia, sin duda, experiencias históricas concretas.

Esta divergencia esencial puede afectar las modalidades de toma de decisión, el estilo de liderazgo, “las prácticas políticas y la retórica tanto de los presidentes como de sus opositores e introduce una dimensión de conflicto que no puede ser completamente explicada por factores de orden socio económico, ideológico o político” (Linz, 1990:54).

En un primer momento Linz sustenta que la gran fragilidad política de las democracias Latinoamericanas tiene fuertes raíces en las condiciones estructurales características de sus formas de gobierno, esto es, en su carácter presidencialista.

Así entonces, Mainwaring y Shugart sostienen que, aunque la estabilidad de la democracia no puede anotarse en la lista de ganancias de los sistemas presidenciales, el funcionamiento de estos esté estrechamente relacionado con otras dimensiones de los sistemas políticos como los arreglos institucionales, que otorgan o niegan poderes legislativos a los presidentes, y las características de los sistemas de partido.

Adicionalmente el enfoque, liderado por Dieter Nohlen, argumenta que a la hora de explicar los procesos y las prácticas políticas en América Latina conviene considerar, junto a los sistemas de gobierno, los diferentes contextos en los cuales estos gobiernos operan, tales como la región misma, las tradiciones y cultura política latinoamericana.

Para el proceso político la dinámica de "juego suma-cero" tiene consecuencias importantes porque, debido a la rigidez de los regímenes presidencialistas, las reglas del juego no pueden ser cambiadas. Los que ganan y pierden quedan establecidos para todo el periodo presidencial sin que alianzas o coaliciones políticas formen parte del juego político. Los reconocimientos se ganan por un período fijo pero, las pérdidas también. Por esto se incrementan las tensiones políticas y la polarización.

Estas características de la dinámica política generan un estilo político y de gobierno caracterizado por la pugnacidad, por el ataque sin cuartel contra el adversario, por la confrontación constante y por la imposibilidad de negociación.

Estas consecuencias se observan en las relaciones inter partidos, tanto de los vencedores como de los vencidos, y tanto durante los periodos de elecciones, cuanto durante el ejercicio del gobierno.

Cada agrupación política adopta aquellas conductas que ocasionan más daño a los contrincantes. Los que no alcanzan el poder se oponen a todo y generan comportamientos obstruccionistas a las políticas gubernamentales, lo cual se agrava si tienen mayoría en el congreso; pero, los ganadores, y especialmente el presidente, se sienten investidos de un mandato que los lleva a desconocer los puntos de vista de los opositores y a considerar cualquier oposición a sus políticas como una amenaza a la integridad del gobierno.

Para una comprensión y apreciación cabal el presidencialismo latinoamericano es preciso colocarlo en una perspectiva histórica. El origen de los regímenes presidencialistas en América Latina está marcado por procesos históricos y culturales distintos a los de Estados Unidos y Europa. En el inicio están los procesos de consolidación de los Estados Nacionales en el siglo XIX.

Luego de la independencia, en el momento en que se establecen los Estados nacionales, priva una desorganización constitucional y es en "...el Presidente en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional" (Nohlen, 1998b: 92).

Es decir, la presidencia fue el recurso que permitió la unificación y la constitución de las repúblicas Latinoamericanas. Pero, la pregunta es porque se recurre al sistema presidencial y no a otro tipo de orden institucional. Esta preferencia tiene que ver con rasgos culturales globales que se traducen en la escogencia de determinadas instituciones, las cuales "...son expresión de valores, preferencias y patrones de comportamiento ampliamente compartidos en una sociedad" (Nohlen, 1998b: 93).

La consecuencia principal de esta característica de los sistemas presidenciales es lo que puede llamarse como la discontinuidad temporal del proceso político. Con frecuencia los presidentes son electos por un periodo determinado. Este período no puede ser modificado e impide, debido a las previsiones que habitualmente se toman, la reelección inmediata.

Por estas razones la inflexibilidad resultante hace que, al cambiar las condiciones sociales, económicas o políticas, los reajustes requeridos sean muy difíciles de alcanzar: "La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor político esencial al cual tienen que ajustarse todos los actores del proceso político..." (Linz, 1994: 8).

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: (1) la dualidad democrática, (2) la rigidez sistémica y (3) el carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían "incentivos" para estrategias no cooperativas entre los actores políticos. De ello resultarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia (Linz 1990; Linz/Valenzuela 1994).

Entorno a los procedimientos de elección en el sistema presidencialista "la elección directa de presidente puede requerir mayoría relativa -es decir, respetando el simple orden de llegada de cada uno de los candidatos- o mayoría absoluta, en cuyo caso se requiere generalmente de una segunda vuelta (ballotage) entre los dos candidatos más votados" (Pachano, 1998: 23). En el primer sentido es "muy probable que se produzca una rápida pérdida de legitimidad del presidente" (Pachano, 1998: 23), especialmente cuando la diferencia no es tan significativa con los resultados de los perdedores.

El período de funciones del gobierno está claramente definido en el sistema presidencialista a tal punto que los plazos resultan inamovibles. (Pachano, 1998). El presidencialismo dice Pachano "lo ven como fuente de estabilidad de los gobiernos y, por tanto de las políticas que se pueden impulsar. La certidumbre que proporciona la duración fija del mandato sería, según esta perspectiva, un factor de importancia en términos de gobernabilidad y de continuidad en la acción gubernamental" (Pachano, 1998: 24).

1.2. Los fundamentos teóricos del sistema parlamentario.

Juan Linz, desarrolla una crítica radical al sistema presidencial. A su juicio el principal defecto de la democracia presidencial “es la "rigidez", es decir, la falta de la "flexibilidad" necesaria para absorber los conflictos políticos en el momento en que se vuelven muy ásperos” (Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, 1994: 24-36).

Linz subraya dos rasgos del sistema presidencial: a) Ya que ambos son elegidos por el pueblo, el presidente y el parlamento pueden reivindicar una igual legitimidad democrática, y los dos pueden pretender representar la auténtica voluntad popular. En tal condición está siempre latente la posibilidad del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, sobre todo cuando el presidente es la expresión de una mayoría electoral de tendencia política opuesta a la que predominó en la elección del parlamento (Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, 1994: 24-36).

Linz señala otra desventaja del presidencialismo; b) El presidente y el parlamento son elegidos por un periodo de tiempo preestablecido. Ambos permanecen en el puesto hasta la terminación del propio mandato electoral, aunque estén en franco desacuerdo. El eventual contraste no puede ser resuelto de alguna manera, porque ni el parlamento puede destituir al presidente (más que recurriendo al remedio extremo de la impugnación), ni el presidente puede disolver el parlamento (por lo menos en el sistema estadounidense, (Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, 1994: 24-36).

En una democracia parlamentaria, dice Linz, existen procedimientos ordinarios, y normalmente adoptados, para resolver los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo: el parlamento puede remover al gobierno con un voto de desconfianza; y donde no se logre formar un nuevo gobierno, queda el recurso de la disolución del parlamento y la celebración de nuevas elecciones.

La elección del parlamento es una elección "representativa", con la que se le da voz a una pluralidad de intereses: en el parlamento son representados tanto los intereses de los

específicos colegios electorales, como (sobre todo si se adopta el sistema electoral proporcional) los intereses y los valores de las categorías sociales, de las etnias, de los cultos religiosos, y así por el estilo (Shugart y Carey, 1992: 20).

El análisis de la forma de gobierno parlamentario también permite identificar los rasgos más sobresalientes como los procedimientos y sus formas específicas de gobierno. Por una parte y en relación con el origen del gobierno en el parlamentarismo al presidente lo escoge el parlamento es decir “se encuentra una intermediación del parlamento, donde debe existir un partido o una coalición mayoritaria o, en su defecto, por medio de alianzas debe formarse una mayoría que pueda elegir un presidente” (Pachano, 1998: 22).

Algunos defensores del parlamentarismo determinan que la elección directa de presidente no son reflejo de las alianzas y alineaciones políticas que existen en la sociedad especialmente por el riesgo de personalización que podría generar negación de la adscripción ideológica (Pachano, 1998).

En función de los requisitos de elección en el parlamentarismo demanda “imperativamente de la conformación de mayorías. La elección de jefes de gobierno no puede hacerse por mayoría relativa dentro del congreso. Por lo general, esas alianzas están obligadas a rebasar el límite estricto del acto electoral para convertirse en coalición del gobierno” (Pachano, 1998: 24).

Los períodos de duración están definidos constitucionalmente y por la necesidad de contar con apoyo parlamentario su duración está sujeta a los plazos electorales establecidos. Los defensores del parlamentarismo sostienen que el período nominalmente fijo, tiene ventajas porque promueve los acuerdos partidistas parlamentarios a largo plazo y no solo en función electoral y porque es un aliciente para cumplir programas dado que está sujeto al control y sistema de rendición de cuentas (Pachano, 1998).

La característica principal del parlamentarismo es la ruptura entre la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno porque están en manos de dos personas que son nombradas en actos

electorales diferentes. Los parlamentaristas defienden este argumento porque la doble función, como en el régimen presidencial, genera problemas difíciles de resolver. Esta dicha doble función es una ficción argumentan los parlamentaristas en tanto que quien la ostenta es representante de una parte de la ciudadanía (Pachano, 1998).

La división de poderes en el régimen parlamentario no existe dado que la esencia del mismo es el poder compartido entre ambas funciones o la existencia de una línea de continuidad a causa de su origen y funcionamiento. El origen parlamentario del gobierno constituye unidad y continuidad entre ambos poderes pero también interactúan aspectos propios del performance institucional como el voto de confianza, *accountability* y el hecho de que la duración del gobierno esté definida por los parlamentarios o por la conformación partidista.

La división de poderes en el parlamentarismo es débil en origen pero fuerte en el control porque si bien el gobierno es producto del órgano legislativo no es falso que su estabilidad depende del control parlamentario (Pachano, 1998). El control parlamentario en el presidencialismo es mínimo. Las relaciones entre poderes, en el parlamentarismo tienen un carácter directo desde el origen común de ambos poderes. Un régimen parlamentario no puede ser tal si no existe armonía entre poderes. La posibilidad de disolver el congreso, también presente en regímenes parlamentarios es un contrapeso muy importante en la relación que se propugna entre los dos poderes (Pachano, 1998).

El parlamentarismo destaca también la capacidad de control horizontal propio del principio de separación de poderes. El control está sujeto al cumplimiento de un programa de gobierno acordado al interior del parlamento es decir a un compromiso entre legislativo y ejecutivo mismo que restringe elementos aleatorios, coyunturales y subjetivos.

Los procesos políticos en el sistema parlamentario no están determinados por los períodos fijos establecidos para cada función del Estado ya que dependen de la composición de las alianzas parlamentarias. El ejercicio del gobierno en el régimen parlamentario se asienta en el poder compartido no solo porque gobierna con la venia del

parlamento sino también porque existe un mínimo de acuerdos políticos. Los gobiernos parlamentarios tienden a fortalecer los procesos políticos basados en los acuerdos, los consensos, no porque así lo digan o quieran sino porque es lo que genera mundos de vida.

El parlamentarismo obliga incluso a los más reacios y confrontacionales a la búsqueda de acuerdos es decir un régimen consociacional (Pachano, 1998).

El tema de representación también es importante analizar en un régimen parlamentario porque es despersonalizado, centrado en el partido y determinado por la orientación ideológica. En un sistema parlamentario “se vota por partidos no por personas. La representación en el parlamentarismo no es satisfactoria para la ciudadanía a causa de las mediaciones por las que debe atravesar” (Pachano, 1998: 30). Los parlamentaristas destacan la capacidad de este régimen para reconocer las afinidades ideológicas de los ciudadanos y sostienen que la intermediación partidista genera acuerdos y propugna gobiernos de coalición (Pachano, 1998).

CAPÍTULO 2

En este capítulo el objetivo es analizar comparativamente los principales aportes de los estudios realizados sobre controles y balances entre ejecutivo y legislativo en países de América Latina. Sintéticamente señalo algunos elementos de análisis para México, Argentina y otros países de Sur América. Adicionalmente realizo aproximaciones históricas y políticas sobre las situaciones de crisis en el Ecuador, en donde se considera los principales íconos de inestabilidad política y sobre todo la participación efectiva de los actores legislativos y ejecutivos en estas coyunturas. Coincido, con muchos autores, que el punto más importante de ruptura para estudiar estos temas es el referente del presidente Velasco Ibarra para luego abordar la situación de los años 60, el regreso a la vida democrática en 1979 y el período crítico a partir de 1995 hasta 2006.

Palabras clave: crisis, control, balance, América Latina, Ecuador.

2. Presidencialismos y crisis de control y balance en América Latina.

Los modelos de gobierno presidencialistas latinoamericanos, como se dijo en el capítulo anterior, tienen su origen en una versión del concepto de separación de poderes popularizada en el régimen “de frenos y contrapesos de la Constitución de los Estados Unidos” (Negretto: 2001a, 42).

Si se considera un esquema de separación pura, que ubica en manos de distintos actores el ejercicio de una función estatal específica, el modelo de frenos y contrapesos intenta asegurar la complementación de la división formal de poderes con dos elementos adicionales. En primer lugar, “un sistema electoral que induzca en cada rama de gobierno una representación de intereses lo más diversa posible” (Negretto: 2001b, 25). En segundo lugar, “una distribución de poderes tal que permita a cada uno de los agentes estatales bloquear las decisiones de los otros, en ausencia de acuerdo entre ellos. La idea central de este mecanismo es mantener la separación mediante el equilibrio” (Negretto, 2001a:48).

La vitalidad actual del modelo es limitada en América Latina, porque la mayoría de los regímenes constitucionales de la región ha eliminado la representación de intereses diversos en cada rama del poder, y también ha moldeado sus capacidades de bloqueo mutuo, “sobre

todo concentrando en el ejecutivo el poder de promover cambios de legislación” (Negretto, 2001a:51).

Así por ejemplo cabe mencionar que, los sistemas que incluyen reglas electorales que buscan producir mayorías legislativas congruentes entre presidente y Congreso, así como crear partidos relativamente cohesivos y disciplinados, “se hallan las constituciones de Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay” (Negretto,2001a, 57).

Entonces, las reglas electorales, no en todos los casos, son suficientes para alcanzar los efectos mencionados. En Ecuador, por ejemplo, los partidos tienen un muy bajo nivel de institucionalización a nivel social y las etiquetas partidarias no estructuran el voto como en otros países. Visto así el panorama político en Ecuador, esto ha provocado “un alto nivel de fragmentación partidaria, a pesar de que las reglas electorales en este país podrían indicar una tendencia contraria” (Negretto, 2001a:61).

La consideración de otras geografías, como es el caso de la política mexicana, permite evidenciar algunas manifestaciones en cuanto se refiere a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí por ejemplo se atribuyó al ejecutivo el derecho de iniciativa de leyes y decretos que se ejercitaría ante la Cámara de Diputados, así como la importantísima arma del "Veto suspensivo" respecto de las leyes aprobadas por el Congreso General, con la exigencia de que para pasar sobre las observaciones del Ejecutivo era necesario en las Cámaras la votación de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

El autor norteamericano, especializado en los sistemas políticos de los países de América Latina, Wm. S. Stokes, dice en su obra *Latin American Politics*, publicada en 1959: Aun cuando los autores de la Constitución Mexicana de 1857 no crearon formalmente un sistema parlamentario, es evidente que ellos quisieron la supremacía legislativa y la responsabilidad del Gabinete (Stokes, 1959).

Los parlamentos en México, durante gran parte del siglo XX, no ejercieron plenamente sus facultades constitucionales ni fungieron de contrapeso efectivo al poder Ejecutivo. En tal virtud, el Estado mexicano provee un sistema electoral con importantes niveles de competencia interna.

En Uruguay por ejemplo, también se ubicaba en forma cercana a estos casos, hasta la reforma de 1997, “que incluyó el sistema de elección presidencial a doble vuelta por mayoría, lo cual fortalecería el incremento del número de partidos en el sistema y reduciría por tanto la posibilidad de que el partido del presidente cuente con un apoyo mayoritario en el Congreso” (Negretto, 2001a: 65).

Las fuentes evidencian varias investigaciones que sostienen que el incremento de la competencia partidaria y del pluralismo legislativo ha promovido legislaturas más capaces de contrapesar y vigilar los abusos del ejecutivo y a su vez han fortalecido la función de fiscalización y rendición de cuentas de los congresos.

Los procesos de democratización mexicana han supuesto elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos, “lo que ha definido el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas” (Lujambio, 2002; 13, 21).

Una vez que se resquebrajó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a nivel federal y estatal, los poderes legislativos adquirieron mayor autonomía y desempeñaron un papel más protagónico en la toma de decisiones políticas.

El proceso de cambio político suscitado en México en el transcurso de las tres últimas décadas, ha situado a los partidos políticos como organizaciones centrales de la vida institucional democrática.

En Ecuador se registra el proceso inverso, así se evidencia el paso de un sistema multipartidista de elecciones competitivas a un sistema de partido o pseudo partido hegemónico como es caso de Alianza País. La supremacía unipartidaria, el liderazgo del presidente, la influencia legal y política del equipo de asesores como Alexis Mera y los hermanos Alvarado (reproducido a nivel estatal en los gobernadores y autoridades de gobiernos seccionales autónomos), han hecho inoperante las facultades institucionales de la Asamblea Nacional del país.

A diferencia de Ecuador en México el diseño institucional que establece las normas y las vías para la integración de la representación política afecta los vínculos entre legisladores y partidos políticos y entre legisladores y ciudadanos.

Entonces, a través de la adecuación del diseño constitucional y de la legislación electoral en el pasado reciente, los partidos políticos han conquistado una serie de derechos y prerrogativas (y también han adquirido un conjunto de obligaciones) que los constituye como actores privilegiados en la integración de las instituciones representativas y en el proceso democrático, de tal manera que se puede hablar de un Estado de partidos o una democracia de partidos.

Además es necesario destacar que el diseño constitucional en Ecuador y de la legislación electoral en el período reciente, los partidos políticos han perdido sistemáticamente su supremacía que los constituye como actores obsoletos en la integración de las instituciones de representación y en el proceso de vida democrática de tal manera que se puede hablar de un Estado de partido único o de una democracia sin partidos.

Los parlamentos, congresos, o asambleas son por definición cuerpos policéntricos que están formados por diversos órganos y áreas que deben operar de manera independiente y cuya tarea es contribuir al cumplimiento de las funciones parlamentarias. Para lograr este objetivo, resultan claves las comisiones legislativas y las estructuras técnicas de apoyo y asesoría parlamentaria.

Las fuentes de información que están a disposición de los parlamentarios es determinante para sustentar sus argumentos en el debate parlamentario, aportar insumos en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes del Estado y suministrar elementos para la emisión de juicios de valor en el control de los actos del Ejecutivo.

Por varias décadas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en México abdicaron de sus funciones de contrapeso y vigilancia del Ejecutivo. El proceso de democratización ha producido congresos más plurales, activos y autónomos; sin embargo, diversos aspectos del marco institucional inhiben el fortalecimiento de los poderes legislativos.

En palabras de Juan Linz, el primer resultado es el "derrumbe" del sistema presidencial existente (sea este plenamente democrático o no) y su reemplazo por un nuevo régimen estrictamente autoritario. El caso chileno de 1973 es posiblemente el más conocido, y el que ha inspirado la tesis más pesimista sobre los peligros del presidencialismo (Valenzuela y Linz, 1994).

La conclusión posible es la instauración de un gobierno militar de corto plazo que aspira a cumplir la función de una "dictadura", entendida en el sentido clásico del término. En estas circunstancias, una intervención militar suspende el funcionamiento normal del régimen por un periodo limitado normalmente menor a tres años y luego restablece un sistema presidencial de características similares al existente tal vez imponiendo la exclusión de algún actor político "indeseable".

El primer factor de incidencia, en este estado de cosas, es el frecuente cambio constitucional, que constituyen una muestra de inestabilidad jurídico-política. Por esto, Venezuela es el país con mayores transformaciones constitucionales. Desde 1900 hasta 2000 tuvo 8 constituciones; continúa Ecuador que en el mismo período tuvo 7, desde 1967 aprobó 3 y entre 1978 y 2008 se han aprobado tres más. Por otra parte, Bolivia y Perú han tenido 5 y 4 respectivamente.

El siguiente factor, es la frecuencia de las crisis presidenciales; fenómeno que se presenta cuando un presidente no puede terminar su mandato constitucional por presiones populares, renuncia o destitución.

Finalmente, el tercer factor que desnuda la lábil situación política de los países andinos es la falta de continuidad democrática en la segunda mitad del siglo XX, fenómeno particularmente agudo en Ecuador, Bolivia y Perú, que sufrieron dictaduras militares a lo largo de los años sesenta y setenta. Las tres variables demuestran con claridad la inestabilidad política andina, alimentada por problemas de pobreza, desigualdad y volatilidad financiera, entre otros.

El caso de Ecuador constituye un ejemplo representativo de este fenómeno. Es evidente que, luego del restablecimiento del sistema democrático a finales de los setenta, el país ha sido incapaz de fortalecer la democracia y desde 1996 la crisis se ha agravado.

Después de este período, ningún presidente elegido por sufragio universal ha podido culminar su mandato, en los últimos diez años, nueve gobiernos han pasado por el Palacio de Carondelet (Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, dos triunviratos, Gustavo Novoa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio) a excepción del presidente Rafael Correa que continúa en funciones.

La mayoría de los eventos de transición política evidencian situaciones muy similares y los vacíos constitucionales hicieron posible un conjunto de interpretaciones que desembocaron en la conformación de un gobierno interino que, a su vez y atendiendo a los resultados de un plebiscito, convocó a una Asamblea encargada de elaborar una nueva Constitución (Pachano: 2005).

Los rasgos históricos que en buena medida explican la convulsión que ha aquejado a Ecuador en los últimos años “tienen que ver con tres factores determinantes de su política; el antipartidismo, el populismo maniqueo y la tradición golpista a lo largo del siglo XX” (Gutiérrez, 2004: 72-85).

En referencia al primero y segundo, es prudente aclarar que responden a la incidencia del pensamiento de José María Velasco, influyente político ecuatoriano.

Los intereses dictatoriales y despóticos aspiran a establecer “un gobierno de excepción de horizontes limitados destinado a resolver la crisis institucional” (LinzyValenzuela, 1998:61).

La influencia de militares que, tras diversos intentos frustrados de los legisladores conservadores por iniciar un juicio político, acabó con el gobierno del presidente Arosemena de Ecuador en 1963, es un buen ejemplo de este resultado.

La política latinoamericana registra también, por supuesto, episodios recientes que pueden citarse como evidencia contra esta interpretación: el autogolpe peruano de 1992, el fallido intento de autogolpe en Guatemala en 1993, el golpe militar en Ecuador en 2000 y el descarriado golpe venezolano de 2002 (aunque este no fue consecuencia de la pugna de

poderes). Sin embargo, estos episodios de militarización parece ser la excepción, más que la regla, en el marco del nuevo presidencialismo surgido en los años ochenta.

Evidentemente, el Ejecutivo tiende a dominar el proceso de formulación de políticas públicas en América Latina. Por lo tanto, el surgimiento de una crisis presidencial indica de por sí que esta "política normal" ha cesado y que el Ejecutivo carece de capacidad efectiva para controlar a los legisladores. Después "que esta situación se pone de manifiesto, la cuestión fundamental es de qué manera y a través de qué recursos el presidente puede reafirmar su predominio, evitar su destitución y eventualmente dispersar a la asamblea díscola" (Perez-Liñan, 2003).

Por décadas, el Ejecutivo latinoamericano ha utilizado dos recursos para imponer la clausura del Poder Legislativo. El primero ha sido lisa y llanamente la intervención militar. El autogolpe peruano de 1992 es el caso que inmediatamente viene a la memoria del lector contemporáneo, pero América Latina tiene una tradición de intervención contra el congreso que se remonta al golpe de Agustín de Iturbide contra los legisladores mexicanos 170 años antes. En este sentido "el presidente Julio Lozano clausuró la asamblea nacional hondureña en 1954, José María Guido de Argentina clausuró el congreso en 1962, José María Velasco Ibarra disolvió el congreso ecuatoriano en 1970 y el presidente uruguayo José María Bordaberry siguió sus pasos en 1973" (Perez-Liñan: 2003).

¿Cómo explicar entonces este aparente anacronismo en un contexto en el cual ni la intervención militar ni el marco jurídico respalda el predominio del Ejecutivo?

Si intento una respuesta a este interrogante se sugiere que los enclaves autoritarios que desafiaron a la tercera ola de democratización, el gobierno de Alberto Fujimori como ejemplo, fueron incapaces de instaurar el militarismo abierto pero conservaron la capacidad presidencial de desarticular la representación legislativa (Kenney 1996; Roberts 1995). Ahora bien, es pertinente considerar de manera muy sintética, por un lado el fracaso estrepitoso del intento golpista en Guatemala durante 1993 y por otro el colapso del Fujimorismo al final de la década confirma que la opción del autogolpe se tornó cada vez menos viable a medida que se consolidaba la ola de democratización.

El análisis del caso colombiano contempla también los efectos del presidencialismo sobre el sistema de partidos en el que el objetivo principal es la consideración de cuatro factores que bien son inherentes al presidencialismo, o bien están empíricamente asociados a éste y tienen consecuencias negativas para la consolidación política del régimen: intentos de control del abuso de poder presidencial, combinadas con el paradójico intento de reforzar el mismo; “la ausencia de un poder moderador y naturaleza de ganador único de las elecciones presidenciales, con su potencial de serio estancamiento ejecutivo-legislativo; ausencia de un poder moderador, y el potencial polarizador de dichas elecciones” (Linz y Valenzuela, 1998: 321).

En resumen, la discusión de Linz sobre las características esenciales y no esenciales, “encuentra en el análisis del presidencialismo colombiano el respaldo empírico necesario para ser confirmada” (Linz y Valenzuela, 1998:61).

De la misma manera que en el análisis sobre Colombia, Bolívar Lamounier desarrolla sus argumentos respecto a los efectos del presidencialismo en el caso brasileño siguiendo las hipótesis de Linz desde un planteamiento histórico.

Este autor reflexiona sobre los diferentes tipos de presidencialismo que se han ido sucediendo en la historia presidencial brasileña. Este tipo de análisis, calificado por Mainwaring de “presidencialismo diacrónico, aunque no es frecuente en la literatura sobre las formas de gobierno, es una de las opciones metodológicas más útiles” (Mainwaring, 1990: 157).

En el sistema presidencial la función de jefe de Estado y jefe de gobierno están encarnadas en una persona elegida por medio de votación directa. “Los defensores del presidencialismo no tienen mayores argumentos para defender las bondades de la doble función que debe cumplir el presidente de la república” (Pachano, 1998: 25). La doble función “es la causa de un conjunto de problemas difíciles de resolver en el presidencialismo, ya que una persona debe desempeñar al mismo tiempo el papel de representante de la nación y de una opción política” (Pachano, 1998: 25)

2.1. Las rupturas del presidencialismo en Ecuador.

El problema que se evidencia en el caso ecuatoriano es la legitimidad dual, como sustenta, Simón Pachano porque surge de la elección diputados y de presidente en dos actos diferentes y se alimenta de los desequilibrios en la división de poderes, de la vigencia de una concepción territorial de la representación parlamentaria y de la personalización de la práctica política.

Pachano atribuye el problema de legitimidad a dos causas: por un lado la separación tajante de los dos poderes y por otro que cada una de esas funciones es el resultado de una orientación específica de las preferencias electorales de la población ya que el ciudadano común no aplica el mismo criterio en la votación para presidente que para elección de diputados.

Así el problema de legitimidad de cada institución depende de aspectos aleatorios como la capacidad y el rendimiento de sus integrantes y no del diseño institucional o los procedimientos (Pachano, 1998).

Es conveniente el análisis sobre los golpes militares, muy recurrentes, como agentes de inestabilidad en Ecuador. Por ejemplo, en los seis años de la Revolución Juliana, llevada a cabo por jóvenes militares entre 1925 y 1931, “el país vivió importantes transformaciones sociales; por primera vez se estableció un control sobre la empresa privada, se reconocieron algunos derechos de los trabajadores y se liberó la autoridad pública del dominio del poder bancario guayaquileño, representado en el Banco Comercial y Agrícola” (Hurtado, 1997:269).

Frente a estas circunstancias, los gobiernos democráticos se vieron avocados a enfrentar la presión popular por mantener los niveles de crecimiento alcanzados durante los gobiernos militares; algo que parecía imposible si se tiene en cuenta que el desempeño económico militar estuvo basado en un modelo económico individualista, es decir liberal que necesitaba de control y la intervención del Estado. La revolución de julio, no fue una revolución militarista, pues a poco de cumplida, entregó el mando a una junta de gobierno en que intervinieron civiles.

Las primeras manifestaciones de ruptura del régimen presidencial, en la historia ecuatoriana, se sitúa con mucha claridad en los años cuarenta y particularmente al fenómeno del Velasquismo, asociado al pensamiento de José María Ibarra Velasco cuya influencia en la cultura política ecuatoriana es relevante. El presidente Velasco, quien gobernó al país en cinco oportunidades (1934 -1935,1944-1947,1952-1956,1960-1961,1968 -1972), fue el líder más determinante de la política ecuatoriana desde los años treinta hasta los setenta.

El movimiento Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) logró conglomerar a católicos, conservadores, socialistas y comunistas. La Revolución Gloriosa de 1944, que lo llevó al poder por segunda ocasión, fomenta la democratizaron de muchos espacios de la vida ecuatoriana; la política pasó de los salones privados a las plazas, y Velasco se convirtió en el primer presidente que recorría la mayoría del territorio ecuatoriano. Así la política pasó de ser un asunto de élites a uno de masas.

La decadencia de los partidos es uno de los elementos más visibles en la política ecuatoriana especialmente entre 1995 y 2005. En la última década, los partidos políticos han sido incapaces de servir como canales de participación para la sociedad ecuatoriana. En realidad, desde 1979 cuando la democracia se restablece, ningún partido que haya ganado las elecciones presidenciales ha vuelto al poder, lo cual muestra que los partidos terminan sus mandatos con índices de popularidad muy bajos.

De la misma manera, el mesianismo y personalismo han sido los principales rasgos de los partidos políticos; ejemplos claros de esto son el Partido Roldosista Ecuatoriano -PRE- de Abdalá Bucaram; el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional -PRIAN- de Álvaro Noboa, el Partido Sociedad Patriótica del ex coronel Lucio Gutiérrez. El movimiento Alianza País experimenta el mismo proceso, con un líder mesiánico, personalista y con tintes autoritarios.

En consecuencia, la responsabilidad de los presidentes aumentó considerablemente con el restablecimiento de la democracia. La visión frente al régimen democrático y los logros socio-económicos conseguidos por los civilistas sellaron el sistema político

ecuatoriano en las décadas posteriores, ya que la decepción y el descontento ciudadano frente a la política hará de Ecuador uno de los países más inestables de la región.

Las recurrentes crisis que aquejaron al país luego del restablecimiento del sistema democrático en 1979 provocaron el descontento popular frente al sistema. Si bien no hubo intentos serios de golpe de Estado, como se acotó anteriormente, la democracia no pudo tener un impacto positivo sobre el nivel de vida económico y social de los ecuatorianos, en la medida en que no pudo sostener los niveles de crecimiento alcanzados por los militares y fue incapaz de avanzar en una efectiva redistribución de la riqueza. Es pertinente añadir la vulnerabilidad de Ecuador ante situaciones catastróficas, como los terremotos o inundaciones. La escasa atención y prevención de riegos ha agravado los problemas socio-políticos y económicos. La suma de estos factores detonó la crisis social y política que por años ha soportado la sociedad ecuatoriana.

En esta situación de decepción popular, el controvertido ex alcalde de Guayaquil, Abdalá Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano) irrumpió en la escena política con un discurso populista basado en la lucha contra la oligarquía y una redistribución de la riqueza entre los más pobres. Por esta estrategia, Bucaram ganó las elecciones de 1996. Sin embargo, su gobierno estuvo marcado por la corrupción, y seis meses después de su posesión, fue destituido por el Congreso, alegando incapacidad mental del Jefe de Estado.

Después de la destitución de Bucaram, el país fue testigo de una serie de cambios radicales y constantes caídas de gobierno. En momentos complicados de inestabilidad política, Rosalía Arteaga fue designada como presidente, pero su mandato durará sólo tres días. Luego, el legislativo designó a Fabián Alarcón y paralelamente, el Congreso decidió convocar a elecciones en 1998 y la instalación de una Asamblea Constituyente.

La deslegitimación del gobierno de Bucaram marca el paroxismo de una crisis política de la cual el país no ha podido reponerse. En efecto, desde 1996 ningún presidente ecuatoriano elegido popularmente ha podido llevar a término su mandato.

Los cambios de gobierno se han efectuado sin golpes de Estado sangrientos y no han derivado en dictaduras.

En los comicios de 1998, Jamil Mahuad se convirtió en presidente de Ecuador. Su administración tristemente recordada, ya que el país se sumergió en la crisis económica más devastadora del siglo XX. El problema económico puso de manifiesto la vulnerabilidad del país frente a los cambios sucedidos en el escenario internacional, en la medida en que la crisis fue generada por tres factores externos: la crisis financiera asiática, el fenómeno del Niño y la caída de los precios del petróleo.

Así por un lado, la crisis asiática de 1997 tuvo efectos negativos sobre el sector bancario ecuatoriano. El derrumbamiento financiero de Malasia, Indonesia y Filipinas tuvo como consecuencia una pérdida de confianza de los inversores extranjeros en países emergentes como Ecuador, que se tradujo en una fuga de capitales, la cual desestabilizó el sistema financiero del país.

Por otro, la respuesta del gobierno a la crisis terminó por empeorar la situación. Se promulgó un decreto para una congelación de los activos bancarios, la cual impidió que los ecuatorianos retiraran dinero de los bancos, causando un pánico financiero.

De la misma manera, el presidente ordenó la dolarización de la economía para recuperar la confianza internacional y reducir la inflación, entonces del orden del 60%. Las medidas aceleraron el descontento popular, y en junio de 2000, una parte de los indígenas con el apoyo de las fuerzas militares se sublevaron contra el gobierno y se tomaron el Congreso. Esto provocó la dimisión de Mahuad.

Con el fin de disfrazar el golpe, los indígenas y militares establecieron un triunvirato para gestionar la crisis y orientar el gobierno de manera provisional. El órgano estaba compuesto por un miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Antonio Vargas), un representante de las Fuerzas Armadas (Gral. Carlos Mendoza) y un ciudadano (el ex magistrado Carlos Solórzano). No obstante, el triunvirato sólo duró tres horas en el poder, ya que después de negociaciones entre políticos ecuatorianos, miembros de la Embajada de Estados Unidos, representantes de la Organización de los Estados Americanos y de algunos militares, se designó a Gustavo Noboa como presidente interino hasta las elecciones de 2001 (Solimano: Beckerman, 2002).

Mientras dura la pasajera presidencia de Noboa, el país experimentó una ligera recuperación económica gracias al aumento de los precios del petróleo en el año 2000. Casi simultáneamente, el gobierno firmó acuerdos con Washington y con el Fondo Monetario Internacional que atenuaron parcialmente la crisis.

En esta situación de profundo duelo social, para el año 2002 los ecuatorianos eligieron a Lucio Gutiérrez como presidente. Esta opción daba cuenta del desgaste e impopularidad de los partidos tradicionales, ya que el éxito de Gutiérrez se explica en buena medida por haber proyectado una imagen de alternativa política. Es imprescindible recordar que el ex coronel fue uno de los militares que había participado en la sublevación contra Jamil Mahuad.

De la misma forma, durante la campaña presidencial, hubo acercamientos entre Gutiérrez y un sector de la izquierda ecuatoriana y con el brazo político de los indígenas, Pachakutik. Este hecho prendió las alarmas en Washington sobre el posible ascenso de un gobierno neo-populista con capacidad de amenazar ciertos intereses americanos en el país, como la base militar estadounidense en Manta y la aceptación de políticas preconizadas por el FMI. Sin embargo, los temores de Washington se disiparon muy pronto, ya que tan sólo seis meses después del inicio del gobierno Gutiérrez, los indígenas y la izquierda abandonaron la coalición.

Uno de los últimos fenómenos políticos del país, en donde MUPP (Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik) jugó un papel primordial, fue en la salida abrupta e inusitada de Lucio Gutiérrez en 2004, quien había accedido al poder gracias al apoyo de varios partidos de centro izquierda.

En julio de 2003, cuando apenas transcurría un año y medio de su gobierno, el ex coronel se radicaliza la posición de sus aliados lo cual debilitó su margen de gobernabilidad. Efectivamente, el Movimiento Popular Democrático -MPD- mantuvo el apoyo al gobierno de Gutiérrez, cuando este último cedió ante presiones del Fondo

Monetario Internacional. El divorcio con MPD le significó un debilitamiento aún mayor, en un Congreso con el que ya había protagonizado disputas.

“El carácter dictatorial que iba tomando el gobierno de Gutiérrez habría ayudado significativamente, ya que se veía justamente como la profundización de la situación que se rechazaba. Pero, para abordar estos temas sería necesario entrar en el campo del sistema político, su institucionalidad y su capacidad para responder a las necesidades y demandas sociales” (Pachano, 2005: 46).

En el año 2006, Rafael Correa fue elegido presidente, al vencer en segunda vuelta al magnate bananero Álvaro Noboa. El actual mandatario es un outsider de la política, simpatizante de la izquierda, representa para muchos el neopopulismo y para otros una verdadera alternativa. Desde el comienzo de su gobierno a mediados de enero de 2007, Correa ha emprendido un proceso para transformar estructuralmente al país y combatir la inestabilidad política crónica y establecer una democracia más incluyente, sobre todo en el aspecto económico y social.

Para esto, el mandatario cuenta con el apoyo de independientes y de su plataforma política Alianza País. Como es de esperar, el fenómeno ha entrañado enconados disensos entre los defensores del proyecto de Alianza País y los sectores tradicionales que ven en el actual presidente un populista que profundizará la crisis institucional. Esta polarización se revela como una de las amenazas más flagrantes contra la democracia y estabilidad política.

Por otro lado, uno de los aspectos de mayor relevancia con miras al futuro radica en el establecimiento de una Asamblea Constituyente que en palabras de Correa "aspira a refundar el sistema político del país". La idea es inscribir a Ecuador en el llamado "socialismo del siglo XXI" del que se tiene muy poca certeza sobre su contenido y que ha causado polémica en el país.

Así, son muchas las cuestiones que surgen sobre la viabilidad del proyecto de Alianza País y los enormes riesgos que entraña sembrar ilusiones en uno de los países más volátiles del mundo en términos políticos. Lo primero que se debe abordar para tener una

idea sobre los efectos de este proyecto, es la manera de aterrizar el derrotero de la política económica de Correa, la economía solidaria, basada en el cooperativismo.

Sin embargo, es prudente recalcar la importancia de no subestimar a sectores tradicionales (Partido Social Cristiano e Izquierda Democrática) y disidentes (PRIAN, Partido Sociedad Patriótica) que pueden bloquear eventualmente decisiones de la Asamblea y recurrir a manifestaciones de protesta para lograr su cometido. Lo más importante, por encima de cualquier discrepancia, es que Ecuador entienda, tal como lo señala Adam Przerworski, que la democracia no puede ser impuesta, esta sólo se establece por consenso, incluidos todos los sectores, con la protección de las minorías y con un espíritu constante de diálogo que canalice para bien los deseos políticos de los ecuatorianos.

Ecuador es uno de los países más inestables de la región, lo cual parece corresponder a procesos políticos internos, pero con efectos externos. Este fenómeno se configura como el principal factor que atenta contra su seguridad, entendida esta como la ausencia de amenazas existenciales en contra de su régimen de gobierno, instituciones del Estado y fronteras. No obstante, la presente conclusión no descarta el efecto que las condiciones socio-económicas tienen sobre la seguridad ecuatoriana; lo que se pretende subrayar es que la naturaleza del fenómeno es esencialmente política, aunque se alimenta de elementos económicos, sociales y culturales.

CAPÍTULO 3

El objetivo de este capítulo es identificar los fundamentos teóricos que la ciencia política ha desarrollado en materia de relaciones entre ejecutivo y legislativo en general y la dinámica de controles y balances en particular. El marco del régimen presidencial es el contexto que me permitirá estudiar, de manera efectiva, este sistema de relaciones entre ejecutivo y legislativo. Adicionalmente expongo el concepto del poder de veto, el poder del legislativo para promover legislación y las atribuciones del poder de decreto como elementos fundamentales del sistema de pesos y contrapesos. Finalmente pongo en evidencia los modelos institucionales de la constitución de 1998 y 2008 en materia de controles y balances entre ejecutivo y legislativo en el Ecuador.

Palabras clave: Ejecutivo, legislativo, controles, balances, decreto, veto.

3. Los controles y balances en el marco del discurso de la ciencia política.

El objetivo del modelo de frenos y contrapesos, y la razón por la cual se hizo inicialmente atractivo, fue evitar el abuso de poder otorgándole a cada rama de gobierno los medios y los motivos para evitar la usurpación de funciones por parte de las otras. Sin embargo, es precisamente este concepto de separación de poderes el que presenta los problemas de potencial parálisis, conflicto y excesiva tendencia a proteger el statu quo, que normalmente se asocian al régimen presidencial.

La forma en que se ha intentado solucionar estos problemas, en América Latina, ha sido reformando uno de los dos componentes en los que se fundaba el modelo original, por un lado eliminando la posibilidad de que cada rama de gobierno represente distintos intereses políticos, y por otro otorgando al presidente la capacidad de superar unilateralmente la falta de apoyo legislativo.

La propuesta del modelo de frenos y contrapesos representa hoy una estrategia de diseño normativamente ansiado y es de hecho el criterio de separación de poderes que siguen la mayor parte de las constituciones latinoamericanas. No es un desafío normativamente esperado puesto que se trata de un sistema que frustra tanto las

posibilidades de formar mayorías legislativas con capacidad decisoria, como de lograr decisiones rápidas y efectivas en casos en los que los cambios de legislación se tornan necesarios o pretendidos para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

El sistema de frenos y contrapesos surgió como reacción ante el despotismo parlamentario y los excesos mayoritarios que, a juicio de la coalición dominante en la convención de Filadelfia de 1787, habían supuestamente creado la doctrina de separación de poderes adoptada por los Estados americanos desde 1776 (Wood, 1969: 446-453; Vile, 1998: 131-192; Gargarella, 1995; Rakove, 1996: 244-287).

El sistema presidencial constituye la expresión más cabal de la división de poderes entre ejecutivo y el legislativo. “La división de poderes es fuerte en origen en tanto el gobierno y el parlamento provienen de actos electorales diferentes pero es muy débil en control a causa de la ausencia de participación del parlamento en la conducción del gobierno” (Pachano, 1998: 26). Las relaciones entre poderes tienen un carácter indirecto en el presidencialismo que se expresa en actividades de colegislación. La carencia de armonía puede ser un estorbo pero no un obstáculo determinante para el ejercicio de funciones del gobierno (Pachano, 1998).

El principio de división de poderes y de la relación que establece entre ellos, es importante destacar la capacidad de control horizontal que tiene cada régimen. El espíritu del principio de división de poderes está asentado en la capacidad de control que pueda tener cada poder sobre el otro, de manera que una mayor capacidad en este sentido se constituirá una mejor expresión de aquel principio propio del Estado de derecho (Pachano, 1998: 27).

En el presidencialismo “el control horizontal es difícil, ya que tiende a promover pugnas entre dos órganos que reivindican similar legitimidad de origen, el acto electoral” (Pachano, 1998: 27).

La propuesta fundamental del modelo de frenos y contrapesos fue proteger el statu quo, haciendo posible el cambio legislativo solo mediante amplias coaliciones en las que actores minoritarios tendrían un importante poder de negociación para proteger sus intereses frente a las decisiones de la mayoría.

Una estrategia efectiva para evitar el monopolio del poder por parte de una persona o un partido, es requerir el acuerdo de varios agentes, con intereses diversos, para tomar decisiones y aprobar cambios de legislación.

Dado que todas las ramas del poder se encuentran en pie de igualdad como representantes del pueblo, es preciso evitar que alguno de estos representantes se vea tentado a reclamar para sí la totalidad de la representación y a usurpar o invadir las funciones de los otros.

Este argumento es sostenido y reforzado por diversos teóricos políticos contemporáneos ubicados dentro de la llamada escuela de la "elección pública". De acuerdo con William Riker, por ejemplo, toda vez que existe un electorado con preferencias heterogéneas, "la voluntad mayoritaria expresada en elecciones es frecuentemente incoherente y susceptible de manipulación. Sólo basta tener control sobre la agenda de los temas que se someten a votación, el número de candidatos o las reglas de la elección, para manufacturar artificialmente una mayoría entre otras tantas posibles" (Riker, 1982: 233)

Una orientación similar sigue la defensa del modelo de frenos y contrapesos que presentan Buchanan y Tullock en su ya clásica obra *The Calculus of Consent* (1962). De acuerdo con estos autores, "el modelo de frenos y contrapesos es un diseño de organización de poderes que si bien eleva los costos de adoptar decisiones, tiene el gran beneficio de hacerlas más representativas y de minimizar la posibilidad de que se afecten negativamente los derechos e intereses de los grupos excluidos de la coalición decisoria" (Buchanan, 1962: 67).

Desde otra perspectiva, los fundamentos de ciencia política contemporánea sobre democratización también abordan los beneficios del modelo de frenos y contrapesos como sistema que induce relaciones cooperativas entre gobierno y oposición en una democracia plural y competitiva.

En la perspectiva de Arend Lijphart, por ejemplo, los sistemas de frenos y contrapesos generan una forma de democracia superior a la mayoritaria, en la medida en que permiten consultar y tener en cuenta los intereses de todos los posibles afectados por una decisión. "De esta manera, se promueven formas consensuales de gobierno que evitan

la formación de mayorías capaces de marginar a la oposición y afectar los derechos de las minorías” (Lijphart, 1984: 84).

Adam Przeworski sostiene “que los mecanismos contra mayoritarios de un modelo de frenos y contrapesos actúan como factor estabilizador de una democracia, puesto que reducen los costos de perder una elección” (Przeworski, 1991). Dado que en este modelo los ganadores de una elección difícilmente serían capaces de controlar todas las esferas de poder, los perdedores tienen incentivos para permanecer en el juego democrático y tolerar al partido en turno.

3.1. Los controles y balances en el marco del régimen presidencial.

El sistema de controles y balances se sustenta en otorgar las funciones determinadas a los diferentes poderes del Estado. En el presidencialismo se instaura, al menos conceptualmente, su división. “El presidencialismo se basa en un sistema de pesos y contrapesos. Aunque pueden ser criticados desde otras perspectivas, esos frenos y contrapesos inhiben las tendencias a que *el ganador se lleve todo*” (Shugart y Mainwaring, 2002: 48).

Los frenos y contrapesos están diseñados, precisamente, para limitar la posibilidad de que el que gana se quede con todo. “Si pierde la presidencia, un partido o coalición puede de todos modos controlar los votos decisivos en el Parlamento, situación que en la mayoría de los países le permitirá poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales” (Shugart y Mainwaring, 2002:48).

Ahora bien, si los poderes legislativos con que cuenta el presidente son solamente reactivos (poder de veto, pero no poderes de decreto o de fijación exclusiva de agenda), un congreso controlado por la oposición puede incluso conservar la iniciativa en la legislación.

Por esto “los presidentes encuentran problemas para formular o implementar políticas en tiempos difíciles, y se ven forzados a gobernar en forma ad hoc y a eludir las

instituciones democráticas, y en especial el congreso y los partidos” (Shugart y Mainwaring, 2002: 15).

La mayoría de las naciones latinoamericanas comparten dos circunstancias: por una parte haber caminado hacia la democracia y por otra haber sostenido el sistema presidencial como base de su gobierno. Los modelos democráticos latinoamericanos son muy jóvenes y comparten también la búsqueda incesante de reformas que contribuyan a mejorar su desempeño económico y la eficiencia de sus gobiernos.

El regreso de los países latinoamericanos a la democracia se ha realizado a través de una serie de reformas limitadas y paulatinas que poco a poco han ido cambiando el sistema político.

Sin embargo los estudios que explican las relaciones de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Congreso en temas de política han sido firmes en definir estas lógicas de poder como lo hace Linz en el libro “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿hay alguna diferencia?”, escrito en 1984. Adicionalmente también se dispone trabajos académicos que pretenden explicar esa relación en términos teóricos, sobre todo, en Estados Unidos (Thurber, 1996; Vanderbush, 2002; Mann, 1990; Lehman, 1976; Hamilton y Tama, 2002; Crabb, 1992); Juan Linz, 1990 y 1994 y Shugart y Carey. En una buena parte de estos trabajos, el objetivo es identificar patrones de cooperación y conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior y para ello los autores revisan las prerrogativas legales que cada uno tiene en esta esfera.

Así mismo Shugart y Mainwaring (2002) han estudiado el sistema presidencial y definen que por ejemplo en Brasil “la combinación de un sistema de partidos fragmentado, partidos indisciplinados y federalismo ha moldeado el presidencialismo” (Shugart y Mainwaring, 2002: 15).

En los sistemas presidenciales, “el presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción coherente a causa de la oposición del congreso”. (Shugart y Mainwaring, 2002: 37) y en muchos casos “un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un presidente incompetente e impopular”, (Shugart y Mainwaring, 2002: 37) como el

caso de Ecuador en el período entre 1995 y 2005 donde se evidencia una profunda inestabilidad política y crisis de gobernabilidad.

Por consiguiente el liderazgo presidencial puede ser más débil tanto en cuanto no tengan el apoyo del congreso. Las constituciones presidencialistas manifiestan a menudo una contradicción, “entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente hacia ese mismo poder presidencial”, (Linz, 1990: 55) a diferencia de los sistemas parlamentarios que ofrecen mayores oportunidades para la solución de las disputas. Esa válvula de seguridad incrementa la estabilidad del régimen.

Según Linz, el “temor a la discontinuidad en las políticas y la desconfianza hacia los potenciales sucesores alimentan una sensación de urgencia... que podría conducir a políticas mal diseñadas, a una implementación rápida, a la impaciencia ante la oposición” (Linz, 1994:17).

Por otra parte, Linz ha argumentado que el deseo de restringir la reelección es en sí mismo un subproducto de la concentración del Poder Ejecutivo en manos de una sola persona. Según Linz estos temores no emergen del sistema parlamentario.

El aporte de los autores permite concluir que tanto el jefe del Ejecutivo como los representantes comparten poderes y responsabilidades. Así, el Poder Ejecutivo es el actor que incide de manera determinante en el proceso de toma de decisiones de la política porque tiene poderes formales e informales que lo colocan por encima de otros actores. El argumento esencial es que el poder formal es el que la Constitución le otorga; los poderes informales se derivan de la costumbre y del funcionamiento del sistema político.

En buena parte de las circunstancias el Poder Ejecutivo tiene cierta supremacía sobre el Legislativo en distintas materias por las siguientes razones:

- ✓ “El ejecutivo es elegido popularmente.
- ✓ El presidente tiene autoridad para designar y reemplazar ministros.
- ✓ Autoridad para disolver el congreso” (Shugart y Mainwaring, 2002: 23) y en el caso ecuatoriano la figura de “muerte cruzada”.

- ✓ El jefe del ejecutivo, constitucionalmente, tiene poderes más amplios que los congresos; por ejemplo, el presidente puede firmar tratados y el Congreso solamente puede o no ratificarlos;
- ✓ El poder ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional; mientras que los representantes legislativos tienen, por lo regular, una visión más local y se centran en los intereses de sus distritos electorales;
- ✓ El presidente cuenta con un equipo permanente de expertos altamente calificados en diferentes asuntos; por su parte, los legisladores no tienen un grupo tan sofisticado de asesores;
- ✓ Los representantes legislativos permanecen menos tiempo en el cargo que el presidente y esta situación no permite a los congresos la profesionalización permanente de sus miembros, por lo que su poder político es más reducido frente al Ejecutivo;
- ✓ El poder ejecutivo ya que dispone un grupo de élite especializado en temas internacionales, cuenta con más información, esencial para tomar decisiones acertadas; muchas veces los congresos no tienen acceso a esa información privilegiada;
- ✓ Un presidente posee liderazgo y reconocimiento internacional; mientras que los legisladores, por ser muchos, se pierden entre otros actores;
- ✓ El presidente tiene un margen más amplio de negociación, mientras que los legisladores solamente pueden decir “no” o “sí”, sin tener varias alternativas;
- ✓ El poder ejecutivo puede tomar decisiones con mayor rapidez y guardar en secreto la información porque el número de actores involucrados es reducido; en cambio, es muy difícil poner de acuerdo a un número considerable de legisladores en un tiempo corto y es más fácil que haya filtraciones de la información, lo cual, en situaciones de crisis, puede constituir la diferencia entre una decisión exitosa o de fracaso.

El sistema presidencial presenta algunas ventajas en términos por ejemplo de “rendición de cuentas” e identificabilidad. La accountability electoral designa el grado y los medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos, (O`Donnell: 1994) mientras que la identificabilidad se refiere a la capacidad de

los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios. Linz afirma que el presidencialismo engendra mayor identificabilidad en el sentido que los votantes identifican más a las personas que a los grupos

La Constitución ecuatoriana establece el marco legal que regula la relación entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional en materia de política. Bajo los preceptos constitucionales, existe una separación de poderes en la que la Asamblea Nacional actúa como el poder que supervisa y ejerce cierto control sobre el Ejecutivo en asuntos relacionados con la política en general. Si bien la Asamblea tiene funciones específicas en esta área, el poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución, es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política.

Estas circunstancias configuran “una separación de poderes atenuada y tendiente a la interdependencia por integración, sin llegar por completo a cumplir con todos los requisitos configurativos” (Nolhen, 1998: 109).

Los regímenes presidenciales latinoamericanos se fundaron originariamente en una versión del concepto de separación de poderes popularizada en el modelo de frenos y contrapesos de la Constitución de los Estados Unidos.

A diferencia de un esquema de separación pura, que coloca en manos de distintos agentes el ejercicio de una función estatal específica, el modelo de frenos y contrapesos propone complementar la división formal de poderes con dos elementos adicionales.

Sin embargo un sistema electoral que, por un lado, induzca en cada rama de gobierno una representación de intereses lo más diversa posible y por otro, una distribución de poderes tal que permita, a cada uno de los agentes estatales, bloquear las decisiones de los otros, en ausencia de acuerdo entre ellos conseguirá el principal objetivo de este mecanismo: mantener la separación mediante el equilibrio.

3.1.1. El poder de los presidentes.

El desempeño de los presidentes sobre la formulación de políticas se produce y legitima por el desempeño de los diferentes sistemas presidencialistas. Por ejemplo, el

poder de los presidentes en la formulación de políticas. Hay dos medios por los cuales los presidentes pueden tener esa influencia.

“Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obligue que sus preferencias sean tomadas a la hora de aprobar las leyes y otra es que tengan control sobre sus partidos y que estos controlen una mayoría en el legislativo” (Shugart y Mainwaring, 2002: 49). Esto determina el grado de influencia que tienen los presidentes sobre las políticas y por tanto su fortaleza.

Ahora bien los “presidentes con poderes legislativos sustanciales pueden ejercer una influencia significativa sobre la legislación aun si sus partidos carecen de mayoría legislativa” (Shugart y Mainwaring, 2002: 49). Por otra parte también los presidentes sin poderes legislativos constitucionalmente reconocidos no estarían en condiciones de poner su sello sobre las políticas aun cuando sus partidos tuvieran mayoría en situaciones en que el partido mismo se encuentra dividido con respecto al liderazgo del presidente. (Shugart y Mainwaring, 2002)

En términos de los poderes constitucionales sobre la legislación, los presidentes pueden tener el poder de veto en cuyo caso ningún proyecto puede convertirse en ley sin la aprobación del presidente. Muchos presidentes tienen poderes de decreto en cuyo caso puede ser posible para el presidente legislar sin el congreso.

En los sistemas presidencialistas los jefes del ejecutivo comparten ciertos poderes no obstante hay variaciones en los poderes legislativos de los presidentes. “Una forma de pensar en los poderes legislativos de los presidentes es a partir de la relación entre el ejercicio del poder y el statu quo legislativo”. (Shugart y Mainwaring, 2002: 50).

Los poderes que permiten al presidente establecer un nuevo status quo son los llamados poderes proactivos como el poder de decreto y aquellos que sólo permiten defender su status contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo puede llamarse poder reactivo.

El que resulta más familiar es el poder de veto y es el que analizaré primero por ser el más común en la legislación.

3.1.1.1. El poder de veto.

Sobre el origen del poder de veto, argumenta Madison, que la única forma de hacer efectiva la separación de poderes es brindar a cada autoridad una jurisdicción parcial sobre las funciones de las otras, de modo tal que cada una de ellas tenga no sólo los "medios" sino también los "motivos" para evitar el abuso y la concentración de poder. "El medio para prevenir la usurpación consistió en otorgar a cada una de las autoridades estatales un poder de veto que sirviera, al mismo tiempo, como arma de defensa e instrumento de control sobre las demás"¹.

Los presidentes con poder de veto pueden firmar o vetar una ley enviada hasta su despacho por el Congreso. "El veto es un poder legislativo reactivo, en el sentido de que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la legislatura por alterarlo" (Shugart y Mainwaring, 2002: 50).

La gran mayoría de los sistemas presidenciales otorga a sus ejecutivos la facultad de veto. El veto total es el poder presidencial más común y más ampliamente utilizado. El veto parcial, considerado un poder más fuerte por sus efectos para el proceso legislativo, está contemplado en quince de veinte países latinoamericanos. En todos los casos, los vetos pueden ser superados por votación congresional de cada cámara o en sesión conjunta. Pero mientras que en doce países se exige una mayoría de dos tercios para confirmar un proyecto previamente vetado, en siete se requiere una mayoría absoluta y uno exige tres quintos.

La literatura comparativa de manera convencional "ha clasificado los poderes constitucionales de la legislación concedido al ejecutivo como proactivo y reactivo" (Shugart y Carey, 1992).

¹La exposición y explicación de este modelo se condensa en cinco ensayos de James Madison contenidos en *The Federalist Papers*, núms. 47 a 51. Véase Madison, Hamilton y Jay ([1788] 1987: 302-322).

Los poderes legislativos proactivos “permiten a los presidentes a unilateralmente establecer, o intentar establecer un nuevo status quo mientras que el potencial reactivo les permite defender el statu quo de cualquier cambio intentado por la legislatura” (Shugart y Carey, 1992).

Algunos análisis sobre el impacto de los poderes presidenciales en la estabilidad de política son muy frecuentes. Johnson y Crisp (2003) por ejemplo explicaron que el poder de decreto constitucional no fue relacionado con la adopción de reformas en el marco del presidencialismo, mientras Nielson mostró “que los poderes legislativos más fuertes favorecieron la adopción de tarifas inferiores en democracias presidenciales de ingresos medios” (Nielson, 2003: 470-491).

Los estudios sobre diseños institucionales sugieren que el efecto de poderes presidenciales pueda ser condicional no sólo en la naturaleza de la política en juego, sino también sobre el más amplio contexto institucional. Cox y Morgenstern han argumentado que “poderes presidenciales juegan un papel importante cuando el presidente es políticamente débil, pero menos tanto en cuanto el presidente tiene el apoyo enorme en congreso” (Cox, Gary W., and Morgenstern, 2002: 446-468).

Los presidentes con poder de veto pueden firmar o vetar una ley enviada hasta su despacho por el Congreso. Al firmarla, “los presidentes la aceptan en la versión en que haya sido aceptada por el legislativo, suponiendo que no pueden vetar algunas partes y promulgar el resto”. (Shugart y Mainwaring, 2002: 50).

3.1.1.2. Poder de elaboración de leyes.

Los procesos de elaboración de las leyes son quizás el rol distintivo de las legislaturas en el accionar político, aunque también es este un punto de encuentro con las actividades que desarrolla el poder ejecutivo. En consecuencia, los poderes ejecutivos participan en el proceso de elaboración de leyes, normalmente definiendo y organizando la agenda de políticas y, en el caso de los sistemas presidenciales, a través de las prerrogativas del presidente de presentar proyectos de ley y de vetar leyes sancionadas por el Congreso, según los casos.

El trabajo de producción de leyes en un régimen democrático da lugar a un juego interinstitucional de prerrogativas legislativas compartidas que evidencia el equilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En contraposición a los poderes de conducción del Ejecutivo, las legislaturas mantienen, por su parte, poderes de iniciación, esto es, la posibilidad de introducir legislación de su propia autoría; de prevención, por medio de los cuales desalientan la presentación de proyectos por parte del gobierno al hacer evidente sus reticencias a cooperar con la aprobación y, por último, el poder de reacción frente a las iniciativas impulsadas desde el gobierno, propiciando su aprobación, rechazo, modificación o demora.

Los recursos de emergencia son responsables de la aparición de una especie de zona gris en la cual los límites entre democracia y autocracia no son claros, y el abuso de poder es una posibilidad real. Algunos autores se han referido a las extraordinarias circunstancias en las que estos recursos son empleados en demasía como "dictaduras constitucionales" o "dictaduras liberales".

3.1.1.3. Poder de la bolsa o presupuestal.

A propósito del poder exclusivo de los poderes de veto y decreto, varios presidentes latinoamericanos tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas de políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes tributarias y crediticias (Shugart y Mainwaring, 2002: 57).

Este poder es otra forma de poder reactivo por lo siguiente: si los presidentes prefieren el statu quo a cualquiera otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo simplemente no introduciendo el proyecto de ley.

Las prerrogativas de introducción exclusiva se vuelven débiles a la hora de moldear el resultado en caso de que el presidente desee modificar el statu quo, o tenga la obligación de enviar el proyecto de ley, como es el caso del presupuesto anual, si la mayoría legislativa puede corregir a gusto la propuesta y superar un posible veto con relativa facilidad.

La supremacía del Ejecutivo, en Ecuador y en la constitución 2008, adquiere su mayor expresión en el proceso presupuestario, otorgando al Presidente la exclusividad para presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país (Art. 137). El poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (Art. 297) y la prohibición de crear nuevas preasignaciones presupuestarias (Art. 296), sin establecer de manera explícita quién tiene acceso o cuál es el criterio para la administración de dichos recursos (Basabe et al., 2009).

3.1.1.4. Poder de decreto.

El poder de decreto es un poder proactivo y se le define como el poder que permite al presidente establecer un nuevo status que la mayor parte de las constituciones latinoamericanas afirman que los presidentes o ministros del gabinete tienen autoridad para emitir decretos de naturaleza regulatoria a fin de implementar los términos de la ley existente, pero son sorprendentemente pocas las que autorizan al presidente a establecer una nueva legislación sin que les haya sido antes delegada la autoridad explícita para hacerlo. “Aquellas que confiere esta autoridad potencialmente permiten que los presidentes sean muy poderosos, sin embargo la constitución usualmente permite al Congreso rescindir o enmendar el decreto si así lo decide” (Shugart y Mainwaring, 2002: 53).

El poder de decreto en sí mismo “no permite a los presidentes dominar el proceso legislativo, no puede emitir cualquier decreto confiado en que sobrevivirá el Congreso, pero les permite modelarlo poderosamente y obtener resultados legislativos que el Congreso librado a sí mismo no hubiera logrado” (Shugart y Mainwaring, 2002: 55).

El ejecutivo, encarnado en el gobierno, goza de muchas atribuciones. Si bien es cierto que en líneas generales se reconoce facultades que son comunes a los regímenes parlamentarios, también puede ejercer otras acciones de tipo legislativo, como la iniciativa legislativa, la legislación legislada (vía decretos legislativos) y la legislación de urgencia (vía decretos-leyes).

Se afirma que la autoridad de decreto constitucional (CDA siglas en inglés) reduce la inestabilidad de política por transformación del presidente en un jugador decisivo (Carey y Shugart, 1998). Un presidente con poderes de decreto fuertes, por ejemplo, sería capaz de fomentar legislación en los ámbitos de su preferencia desatendiendo los intereses del legislativo.

La autoridad de decreto constitucional asume que: “a) decretos ejecutivos son inmediatamente eficaces como la política, y b) hay "una regla de aprobación tácita" por la cual el nuevo status quo no deja un lugar a no ser que la asamblea explícitamente rechace el decreto” (Carey y Shugart, 1998: 1-29).

Ahora bien, un sistema en el cual el presidente carece de cualquier poder principal proactivo y tienen poderes reactivos débiles el congreso unicameral puede anular un veto de paquete por mayoría simple. En esta situación: primero, ninguna política puede ser puesta en práctica unilateralmente por el ejecutivo; segundo, una mayoría de legisladores puede cambiar la ley existente, y tercero es irrelevante si el presidente está de acuerdo con los legisladores porque el congreso es suficiente para anular un veto. Por lo tanto, el campo ganador (winset) será definido por el juego de política alternativa en la cual una mayoría de legisladores está de acuerdo.

Entonces, si se asume que el presidente tiene poderes de decreto fuertes los decretos tienen la fuerza inmediata, y para esto el presidente está dotado con poderes reactivos fuertes, el congreso sólo puede rechazar el veto con las dos terceras partes de los votos. En este caso, el ejecutivo puede cambiar el statu quo unilateralmente y la nueva política entrará en vigor inmediatamente; el congreso puede rechazar este cambio y adoptar cualquier alternativa por la mayoría simple, pero el presidente puede vetar la alternativa del Congreso y sostener el veto con el apoyo de un tercio los legisladores más uno.

El conjunto de estas atribuciones formales hacen que el poder ejecutivo en el Ecuador sea uno de los más fuertes de la región, si se considera la presencia de facultades para legislar por decreto, convocar consultas populares o emitir vetos presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1997; Morgenstern y Naif, 2002).

3.1.1.5. Poder de urgencia.

Los presidentes ecuatorianos pueden declarar una medida económica urgente y ella se transforma en ley luego de quince días, a menos que la Asamblea Nacional haya votado para rechazarla. Aunque es aún una forma de poder de decreto, esta disposición es significativamente diferente de otras que otorgan a una medida fuerza de ley tan pronto como el presidente la emite.

El poder presidencial en Ecuador ha mantenido o reforzado atribuciones que le dan una mayor influencia sobre el proceso legislativo, incluyendo la facultad para iniciar legislación urgente en materia económica (Art. 142), la capacidad para vetar iniciativas de ley, e incluso proponer un texto alternativo que solo podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos) (Art. 140). Estas reformas tendrán un efecto directo para limitar el poder de injerencia de la oposición en la agenda del gobierno (Basabe et al., 2009).

“Un poder adicional que detenta el presidente ecuatoriano es el derecho a someter a referéndum casi cualquier tipo de ley legislativa. Ello no equivale al poder de decreto pero, al igual que este, brinda al presidente la posibilidad de legislar sin pasar por el congreso” (Shugart y Mainwaring, 2002: 55).

Aun cuando la mayoría pueda rescindir un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de dar forma a la legislación, por tres razones inherentes al proceso que implica el decreto:

1. Es muy distinto en el caso de una ley aprobada por el congreso, un decreto presidencial (fuera de la disposición ecuatoriana a que acabamos de referirnos) es ya

una ley, y no una mera respuesta, antes de que la otra rama del gobierno tenga la oportunidad de reaccionar ante ella.

2. El ejecutivo puede invadir la agenda del congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible.
3. El ejecutivo puede hacer un uso estratégico de su poder de decreto con el objeto de discernir un punto en el espacio de las políticas en el cual la mayoría parlamentaria sea indiferente entre el statu quo y el decreto.

El poder de decreto en sí mismo no permite a los presidentes dominar el proceso legislativo, no pueden emitir cualquier decreto confiados en que sobrevivirá en el congreso, pero les permite modelarlos poderosamente y obtener resultados legislativos que el congreso por sí mismo no hubiera logrado.

3.1.2. El modelo institucional en la constitución de 1998.

La historia republicana del Ecuador y el ejercicio del poder se ha caracterizado por una constante inestabilidad, con cortos períodos de calma. Estas manifestaciones de anomia se han expresado, por decirlo de alguna manera, en una recurrente pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, en una disputa enfermiza por el poder.

Los presidentes han fortalecido gradualmente sus poderes para legislar unilateralmente, de manera que la Constitución de 1998 aumentó el poder del veto presidencial, “permitiendo inclusive que el presidente vete –de facto– las enmiendas legislativas hechas a sus decretos. Pese a estos poderes legislativos adicionales, el impacto de las prerrogativas presidenciales sobre la aprobación de leyes estuvo condicionado al apoyo simultáneo de una coalición legislativa” (Mejía, 2009: 87).

Según la Constitución de 1998, el presidente del Ecuador es elegido cada cuatro años y sin posibilidad de reelección inmediata. La segunda vuelta electoral se decide entre los dos candidatos más votados si es que ninguno de los contendientes obtiene la mayoría del voto popular o, en su defecto, el 40 por ciento de los votos más una ventaja de 10 puntos con respecto al segundo candidato.

Shugart y Carey han clasificado al presidencialismo ecuatoriano como uno de los más poderosos en la región en función de sus poderes legislativos, y medianamente poderoso en función de sus poderes no legislativos dado el poder que tiene el Congreso para censurar a los ministros del gabinete (Shugart y Carey, 1992: 156; Payne et al., 2002).

Sobre fundamentos que originan la crisis política, este autor la define en el hecho de que las asambleas legislativas que elaboraban las normas constitucionales se reservaron para sí varias facultades propias del régimen presidencial. "Esto ha provocado que, a pesar de la presencia de gobernantes de perfil autoritario, se haya producido una constante pugna de poderes, con un congreso con funciones de control excesivas" (Mejía, 2009: 42).

El Presidente ecuatoriano también tiene enormes poderes reactivos. Por ejemplo, el Congreso sólo puede revertir un veto parcial del Ejecutivo durante los siguientes 30 días con el voto de los dos tercios de sus miembros. Un veto total le impide al Congreso tratar la ley durante un año (Mejía Acosta, 2009: 42).

La otra fuente de poder presidencial consiste en el control casi exclusivo sobre la asignación de recursos políticos y económicos claves como por ejemplo, la capacidad para designar y remover libremente a ministros del gabinete y a gobernadores provinciales, la capacidad para usar discrecionalmente gastos reservados, otorgar concesiones particulares en la implementación de políticas, conceder indultos judiciales y muchas otras prerrogativas que le permiten beneficiar a legisladores individuales o favorecer grupos de interés (Mejía Acosta, 2009: 42).

Durante mucho tiempo en nuestras constituciones se habría establecido un régimen de poder híbrido, un presidencialismo en el cual se evidencia desequilibrio entre poder ejecutivo y legislativo, que en los últimos años recibió críticas muy rigurosas. Estas conjeturas fueron tomadas en cuenta dentro de la Constitución de 1998 por lo que se fortalecieron los poderes presidenciales y se disminuyó la capacidad de control y contrapeso del Congreso², por ejemplo, se volvió ineficiente el juicio político contra los

² Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

Ministros de Estado³. Ahora bien, después de muchos años de vigencia de esta normativa constitucional, la crisis reflota y vuelve a cuestionarse el diseño del régimen político.

Si se considera el último período democrático que ha cumplido 30 años, este se ha caracterizado por una permanente tensión entre los grupos políticos, desde los espacios estatales donde se hacían fuertes (Congreso, Ejecutivo, Función Judicial). En las primeras presidencias, estos conflictos de poder habrían sido aliviados a través de prebendas y que luego fue resuelta con la ruptura del régimen democrático y la salida de los gobernantes.

El mandato fijo introduce rigidez que es menos favorable a la democracia. Linz sostiene que se da concentración de poder en una sola persona. Los sistemas presidencialistas tienden al inmovilismo, es decir, gobiernos de minoría y ejecutivo débil lo que hace que tenga poca fuerza en la ejecución de programas, esta situación de estancamiento puede llevar al radicalismo a través de golpes de Estado para el conflicto entre ejecutivo y legislativo. Linz argumenta que el ganador se lleva todo, no hace concesiones con la oposición y una última crítica se fundamenta en que son las elecciones populares las que dejan lugar a los *outsiders* que no tienen experiencia política ni legislativa (Linz, 1994).

En este contexto, ha vuelto con fuerza la discusión acerca del régimen de organización política más adecuado para el Ecuador.

El escenario se configura en la Constitución⁴ en su artículo primero y luego en el Título 7, el país posee un régimen presidencial, que es encabezado por un Presidente de la República con amplias atribuciones para administrar el Estado.

³ Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas. CONSTITUCIÓN 1998.

⁴ La Constitución de Ecuador de 1998 (que recogió algunas de las reformas de 1993 y 1996) estableció también un Consejo Nacional de la Judicatura y un Tribunal Constitucional. La propia Corte Suprema designa sus miembros con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Los jueces son designados por concurso de merecimientos y oposición. El Tribunal Constitucional, que efectúa el control preventivo de constitucionalidad es designado por el Congreso.

Además también se conservan mecanismos de control y reparto de competencias entre las tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, los que son el presupuesto básico del "equilibrio de poderes" que caracteriza dentro de la teoría político-constitucional, a un régimen democrático. El poder ejecutivo, según la Constitución está sujeto a un período fijo de cuatro años y su mandato solo puede cesar por determinadas causales previstas en el artículo 167⁵.

3.1.3. Elementos conceptuales del modelo institucional de la constitución 2008.

La constitución de 2008 fue elaborada por una Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi y posteriormente aprobada mediante referéndum popular, el 20 de octubre de 2008 que puso en vigencia la vigésima Constitución Política del Ecuador. En medio de dudas respecto a la fidelidad con la que el texto definitivo fue redactado, el nuevo diseño institucional cristaliza la orientación ideológica del movimiento Alianza País que inició con apoyo de una buena parte de los movimiento y partidos políticos.

La nueva constitución: “fortalece aún más el poder relativo y absoluto de los actores decisivos; neutraliza o bloquea el poder de los actores reactivos –con poder de veto–; y hace un esfuerzo por incorporar o cooptar a los actores dirimientes” (Mejía Acosta, 2009: 212).

La Constitución Política del Ecuador del año 2008 define el rol de la Función Ejecutiva (que incluye a los ministerios, los consejos de igualdad y de participación y otros consejos) está detallado en 25 artículos de la Sección Tercera del Título sobre la Participación y Organización del Poder⁶.

La nueva carta política “es el esfuerzo por fortalecer el poder presidencial para blindarlo de los ataques de la oposición que sufrieron los presidentes anteriores, y para

⁵ Art. 167.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período para el cual fue elegido.
2. Por muerte.
3. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.
4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.
5. Por destitución, previo enjuiciamiento político.
6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

⁶ Constitución política del Ecuador 2008.

umentar la influencia del Ejecutivo...la Constitución ha concedido al Presidente mayores prerrogativas para influir sobre la planificación económica (Art. 279), elaborar el Presupuesto General del Estado (Arts. 291-3), establecer el régimen tributario (Art. 299), determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia (Art. 300), mantener el control de los sectores estratégicos (Arts. 311, 314, 315), e influir sobre los gobiernos subnacionales (Art. 157) por mencionar algunos ejemplos” (Basabe et al., 2009).

De acuerdo a esto, son muchas las atribuciones que tiene el Presidente de la República, que es la cabeza de dicha función. Varias atribuciones son similares a las que ya constaban en la Constitución de 1998, como presentar a la Asamblea Nacional el presupuesto general del Estado, definir las políticas públicas y de relaciones internacionales; la presentación de proyectos de leyes y conceder indultos⁷.

El Ejecutivo adquiere su mayor expresión en el proceso presupuestario, otorgando al Presidente la exclusividad para presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país (Art. 137). El poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (Art. 297) y la prohibición de crear nuevas preasignaciones

⁷ Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
5. Dirigir la administración pública en forma descentralizada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.
7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.
8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.
9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.
10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.
11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.
13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.
14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.
15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.
16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.
17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.
18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.

presupuestarias (Art. 296), sin establecer de manera explícita quién tiene acceso o cuál es el criterio para la administración de dichos recursos (Basabe et al., 2009).

Lo novedoso, la Constitución permitirá al Presidente disolver por una sola vez a la Asamblea Nacional, los ex constituyentes se refieren a ese procedimiento como la “muerte cruzada”, porque, de ocurrir aquello, se convocarán a nuevas elecciones presidenciales y legislativas⁸.

La constitución 2008 ha ratificado la existencia de Procurador General, el Fiscal General, la Contraloría General, el Tribunal Electoral, el Tribunal Constitucional, y la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades y sus funciones de vigilancia política. Sin embargo ha vuelto a centralizar el nombramiento de sus autoridades en manos del ejecutivo y la mayoría legislativa para renovar la Función Electoral (Art. de transición 18), renovar parcialmente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art. T. 21), y designar a los magistrados de la nueva Corte Constitucional (Art. T. 25).

Además la nueva constitución contempla la creación de un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social capítulo quinto del título IV) que tendrá la potestad de designar al Procurador General del Estado, al Defensor Público, al Fiscal General, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los del Tribunal Contencioso Electoral y a los del Consejo de la Judicatura (Art. 208, numerales 11-12) (Basabe et al., 2009).

En un trabajo de investigación sobre la Función Ejecutiva, publicado en el libro Análisis del Proyecto de Constitución, editado por la Universidad Católica de Guayaquil, la catedrática Teresa Nuques señala que hay otras atribuciones del presidente que están

⁸ Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

⁹ El primero indica que el Jefe de Estado es el único que puede autorizar excepcionalmente el ingreso de semillas y cultivos transgénicos; el otro, que este puede solicitar a la Asamblea Nacional la explotación de recursos naturales en zonas declaradas como intangibles.

plasmadas en una serie de disposiciones que no están en el apartado ya citado, como los artículos 401 y 407⁹, que se refieren a los recursos naturales.

El estudio agrega que el nivel de injerencia en las demás funciones del Estado y en los organismos de control es muy alto, lo cual ratifica el análisis entorno a el “esfuerzo por fortalecer el poder presidencial” (Basabe *et al.*, 2009).

Según el texto, la Función Ejecutiva presenta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las ternas para la elección del Procurador y de los superintendentes. Tiene, además, dos representantes en la Comisión que selecciona a los miembros de la Corte Constitucional (que reemplazará, con más atribuciones, al Tribunal Constitucional); y también presenta postulantes para esta.

El constitucionalista Roberto López, quien fue asesor del PRIAN en la Constituyente, alerta el peligro por los poderes que confieren al presidente en los artículos 141¹⁰ y 225.

El ex asambleísta Gustavo Darquea, quien presidió la mesa 3 de Estructura del Estado, menciona que la nueva Constitución le da menos atribuciones al Presidente que la anterior.

Así, por ejemplo, ya no puede autorizar endeudamiento externo (que ahora será facultad de una comisión especial). Y al elaborar el presupuesto, este debe basarse en el Plan de Desarrollo, que es controlado por un Consejo (que es presidido por el Presidente).

En sus discursos públicos, el presidente Rafael Correa ha dicho que, de ninguna manera, la Constitución de 2008 es “hiperpresidencialista” sino que mantiene el equilibrio de poderes y permite a la ciudadanía plantear la revocatoria del mandato¹¹.

⁹El primero indica que el Jefe de Estado es el único que puede autorizar excepcionalmente el ingreso de semillas y cultivos transgénicos; el otro, que este puede solicitar a la Asamblea Nacional la explotación de recursos naturales en zonas declaradas como intangibles.

¹⁰Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

¹¹Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:
1. Por terminación del período presidencial.

3.1.3.1. Capacidad de referéndum o plebiscito en la Constitución de 2008.

La constitución política del Ecuador establece algunos principios sobre los procedimientos de referéndum o reformas constitucionales, entre estos se registra por ejemplo que el Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, el Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra”¹².

El Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.

3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.

4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

¹²Constitución de la República del Ecuador 2008.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

También el Art. 441.- “La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional”¹³.

¹³ Constitución de la República del Ecuador 2008.

Adicionalmente el Art. 442.- “La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación”¹⁴.

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador 2008.

CAPÍTULO 4

En este capítulo el objetivo es poner en evidencia el análisis del régimen del Presidente Rafael Correa. Por una parte realizo un acercamiento a las principales acciones de gobierno orientadas a la búsqueda y fortalecimiento de las relaciones entre ejecutivo y legislativo y la reducción de la pugna de poderes.

Por otra parte explico la incidencia de la presidencia de Rafael Correa en materia de legislación, es decir elaboro un reporte detallado de la participación del Ejecutivo y Legislativo en materia de reformas legislativas y proposición de nuevos cuerpos legales y determino porcentualmente la amplia incidencia y liderazgo de la presidencia de la república y del movimiento Alianza País en relación a los distintos partidos y movimientos políticos que integran la Asamblea Nacional.

Con estas evidencias la hipótesis **“El sistema de controles y balances establecidos en las constituciones de 1998 y 2008 fortalece el régimen presidencialista en el Ecuador”** es altamente positiva y más todavía si consideramos el régimen del Presidente Rafael Correa en el orden institucional.

Palabras clave: Rafael Correa, pugna de poderes, Alianza País, Asamblea Nacional, institucionalidad.

4. Análisis del régimen del Presidente Rafael Correa en el marco del diseño institucional de la constitución de 2008 en materia de controles y balances entre ejecutivo-legislativo.

4.1. El perfil hiperpresidencialista del gobierno de Rafael Correa entre 2006-2011.

Rafael Correa aparece en el escenario político cuando el Ecuador vivía una larga crisis económica, política y social de aproximadamente diez años. De hecho, “la crisis del Ecuador de fines del siglo XX es múltiple, diversas crisis coinciden en un mismo momento:

aquellas que son fruto de cambios internos tanto en el sistema político y también en el sistema de partidos, en sus relaciones sociales y en su economía” (León, 2003: 25).

El análisis que realiza Simón Pachano sobre las diversas reformas constitucionales, realizadas a lo largo de los últimos treinta años, sustenta el fortalecimiento del carácter presidencial del régimen político ecuatoriano (Pachano, 2007), este sin duda es el único referente de estudio específico sobre este tema. Pachano sostiene que “en el diseño de la Constitución de 1998 se buscó incrementar los umbrales de gobernabilidad por medio de la limitación de funciones del Congreso Nacional y el fortalecimiento del Ejecutivo” (Pachano, 2007).

Así, Panizza complementa el análisis dado que según este autor Rafael Correa se presenta a sí mismo como parte del pueblo que interpela desde su discurso a una élite política y decididamente contrario el sistema neoliberal. Es ese discurso de las bases que comparte la desconfianza en los partidos políticos y en las instituciones liberales el discurso que demanda políticas horizontales basadas en nuevos actores sociales (Panizza, 2008: 80).

Las reformas constitucionales implementadas en la Constitución del año 2008 profundizó esa tendencia al despojar de la mayor parte de funciones al órgano legislativo. Este argumento se evidencia en los cuadros que presentaré oportunamente, en donde se demuestra el “secuestro” de la función legislativa. El análisis de Pachano es pertinente en la medida que descubre la capacidad del gobierno del Presidente Rafael Correa para controlar los otros poderes del Estado. Así por ejemplo: la participación en el nombramiento de autoridades de otras funciones fueron reducidas al mínimo. Incluso su participación en la aprobación del presupuesto del Estado se redujo de manera significativa (Constitución Política, artículo 120-12).

Según Pachano la mayor parte de esas funciones fueron trasladadas a un órgano denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS que,

conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las superintendencias conforman el denominado quinto poder del Estado^{cfr.}

Tanto las últimas reformas como con las anteriores se buscó incrementar los poderes constitucionales del Ejecutivo, pero no se dieron pasos para que se incrementaran también sus poderes políticos. Particularmente, se dejó intocado el sistema electoral (basado en la votación por personas en listas abiertas), que contiene enormes incentivos para la fragmentación y para la volatilidad en palabras de Pachano. Por lo tanto, se ha ahondado la contradicción, señalada por Shugart y Carey (1992), entre un Ejecutivo que dispone de *fuertes poderes constitucionales* y la legislatura que a la vez es extremadamente *débil en términos políticos* y capacidad legislativa, lo que quedará demostrado más adelante.

El análisis de Pachano propone que esa ha sido una de las características centrales del sistema político ecuatoriano, y sostiene “que en esta ocasión no se ha manifestado en toda su magnitud porque el fuerte liderazgo del presidente Rafael Correa actúa como un elemento de compensación de la debilidad política” (Pachano, 2007). Por tanto, dice Pachano “la fortaleza política del Ejecutivo no descansa en factores institucionales sino en las condiciones pasajeras del liderazgo presidencial, lo que genera un tipo de incertidumbre diferente a la que predominó a lo largo de los últimos quince años, pero tan nociva para la gobernabilidad y la estabilidad como ella” (Pachano, 2007).

Ahora bien, a esas características institucionales, desde el inicio de sus actividades en agosto de 2009 la Asamblea Nacional ha funcionado con escasa autonomía, cediendo la iniciativa de la legislación al Ejecutivo.

Como se puede ver en el Cuadro, de los 307 proyectos de ley y reformas a leyes presentados en la Asamblea, 118 proyectos (38.4%) fueron de iniciativa del presidente de la República y del movimiento Alianza País. Adicionalmente también es pertinente mencionar que 189 proyectos (61.6%) de diversos movimientos políticos y asambleístas que integran la Asamblea Nacional.

^{cfr.} CPCCS, que no tiene carácter representativo ya que está conformado por siete personas seleccionadas por medio de un concurso de méritos, tiene entre sus atribuciones el nombramiento de las autoridades de organismos como la Contraloría, las superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, la Corte de Justicia, la Defensoría Pública, la Procuraduría,

El análisis muestra también que 65 proyectos tomaron la forma definitiva de ley, de los cuales 38 proyectos que se originaron en la Presidencia y el movimiento Alianza País cumplió ese ciclo y 27 proyectos de los que se originaron en otros movimientos también han tomado forma definitiva de ley.

Si se considera la efectividad tanto de la Asamblea como del Ejecutivo esto significa que la Asamblea Nacional y el Ejecutivo tuvieron un 20.9 %, de los cuales 12.4 % se atribuye al Ejecutivo y Alianza País. Es evidente la preferencia asignada a las 45 iniciativas gubernamentales de las cuales 26 proyectos se encuentran en registro oficial, esto solo del ejecutivo, lo que se explica porque desde allí surgieron las reformas de ley y las leyes establecidas como prioritarias en la Constitución.

El estudio también evidencia que de las 307 iniciativas de ley (100%), 161 proyectos, de ellas se encuentran presentadas ante la Asamblea Nacional o en el CAL lo que equivale al (48.8 %) de propuestas están en fase inicial, conviene realizar estudios específicos para determinar razones por las que no han continuado el proceso de forma adecuada, dado que hay proyectos de ley muy importantes para la vida nacional.

Es notorio el peso significativamente fuerte del Ejecutivo en las relaciones frente a la Asamblea Nacional. Sin embargo, hay que considerar que la Asamblea Nacional ha mostrado obediencia absoluta a las demandas del Ejecutivo lo que ha posibilitado el fortalecimiento del régimen del presidente Rafael Correa.

También es pertinente mencionar que los distintos grupos políticos que integran la Asamblea Nacional han tenido su nivel de participación en la proposición de leyes.

A continuación presento los datos obtenidos de la Asamblea Nacional en el período 2009-2011 en relación con el diseño, presentación y aprobación de leyes. Esta medición determina el nivel de participación de las personas, partidos políticos, movimientos, organismos y en especial el rol de la Presidencia de la República en materia de legislación. El notorio el peso institucional del ejecutivo que junto a otras acciones de gobierno configuran el perfil hiperpresidencial del régimen del Presidente Rafael Correa.

Así por ejemplo el **Movimiento Popular Democrático** con 5 asambleístas han realizado 14 propuestas de ley de las cuales 5 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (1.6 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO, MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA DE INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS
MPD	1	Jorge Escala	21-May-09	Ley de Defensa del Comerciante Minorista y Trabajador Autónomo	OBJECCIÓN TOTAL DEL EJECUTIVO	1		1				5
			20-Ago-09	Ley que regula los Recursos Hídricos usos y aprovechamiento del Agua	SEGUNDO DEBATE	1						
			24-Ago-09	Ley Orgánica de Educación Superior	Registro Oficial	1			1			
			08-Sep-09	Ley Orgánica de Educación General Intercultural	Registro Oficial	1			1	2.3	1.0	
			23-Sep-09	Ley de Seguridad para las Personas que Realizan el Trabajo Doméstico y Trabajadoras por Cuenta Propia	Registro Oficial	1			1			
			25-Sep-09	Ley del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe	CAL	1	1					
			29-Mar-11	Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Superior	CAL	1	1					
	2	Linder Altafuya	10-Dic-09	Ley Reformat. a la Ley de Seguridad Social	Registro Oficial	1			1			
			21-Dic-09	Ley Orgánica del Salario de la Dignidad	CAL	1	1					
			24-Mar-10	Ley Reformat. de la Ley de Seguridad Social	Registro Oficial	1			1	0.1	0.7	
			11-Oct-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público	CAL	1	1					
			10-Dic-10	Ley Reformatoria al Código Penal	CAL	1	1					
	3	Francisco Ulloa				0				0.0	0.0	
	4	Ramiro Terán	20-Abr-10	Ley Reform. a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	SEGUNDO DEBATE	1				0.7	0.0	
07-Abr-11			Ley Reformatoria a Ley de Seguridad Social	CAL	1	1						
5	María Molina				0							
TOTAL PROPUESTAS						14	6	1	5	4.6	0.1	1.6

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

El **Movimiento Municipalista por la Integración Nacional** con 4 asambleístas han realizado 20 propuestas de ley de las cuales 6 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (2.0 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	N°	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS	
MIN	1	Paco Moncayo	24-Ago-09	Ley de Participación Ciudadana	CAL	1	1					6	
			20-Abr-10	Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa	SEGUNDO DEBATE	1				1.0	0.0		
			12-Oct-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior	CAL	1	1						
	2	Nivea Vélez	09-Feb-10	Ley Refor. a la Ley de Seguridad Social	CAL	1	1						
			06-May-10	Ley Reformat. de la Ley de Seguridad Social	Registro Oficial	1			1				
			12-Ago-10	Ley que Promueve una Cultura de Paz y el Desarrollo Socioeconómico en los Cantones Fronterizos	PRIMER DEBATE	1							
			19-Oct-10	Ley Reform. a la Ley Orgánica de Servicio Público	CAL	1	1						
			11-Ene-11	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Registro Oficial	1			1	2.9	0.7		
			05-Abr-11	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Inquilinato	CAL	1	1						
			24-May-11	Ley Reformatoria al Título II y Título V, Capítulo I y Capítulo II, Parágrafo 1º, de la Codificación del Código del Trabajo	CAL	1	1						
			08-Jul-11	Ley Ref. a la Ley de Seguridad Social	CAL	1	1						
			19-Jul-11	Ley Reform. a la Ley de Seguridad Social	CAL	1	1						
			23-Oct-09	Ley Orgánica General de Educación	CAL	1	1						
	3	Rocío Valarezo	03-Ago-10	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se Encuentran Ubicados Dentro de la Jurisdicción del Cantón Huaquillas	Registro Oficial	1			1				
			29-Sep-10	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	CAL	1	1						
			14-Oct-10	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social en Beneficio de las Personas que Realizan Trabajo Doméstico no Remunerado y de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria	CAL	1	1				1.6		1.0
			19-Nov-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Registro Oficial	1			1				
	4	Edwin Vaca	16-Nov-10	Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	CAL	1	1				0.7		0.3
			26-Nov-09	Ley Reformat. Ley de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial	Registro Oficial	1			1				
	TOTAL PROPUESTAS						20	12	0	6	6.5		2.0

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

El **partido Izquierda Democrática** con 1 asambleísta ha realizado 23 propuestas de ley de las cuales 2 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.7%) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS	
ID	1	Andrés Páez	31-Jul-09	Ley Reformatoria a la Ley Reformatoria del Código de Procedimiento Penal y otras leyes	Registro Oficial	1			1	7.5	0.7	2	
			04-Ago-09	Ley Reformatoria al Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1							
			25-Ago-09	Ley Reformatoria Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1							
			25-Ago-09	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Registro Oficial								1
			26-Ago-09	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria	CAL	1	1						
			03-Sep-09	Ley Reformat. al Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1							
			15-Oct-09	Ley Reformat. al Código Orgánico de la Función Judicial	OBJECCIÓN TOTAL DEL EJECUTIVO	1		1					
			15-Oct-09	Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal	TEXTO DEFINITIVO	1							
			28-Oct-09	Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial	OBJECCIÓN TOTAL DEL EJECUTIVO	1		1					
			19-Nov-09	Ley Reformatoria al Código de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1							
			22-Dic-09	Ley para el Control del Tabaco	APROBACIÓN DEL PLENO	1							
			07-Ene-10	Ley Reformat. a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	SEGUNDO DEBATE								
			07-Ene-10	Ley Reformatoria a la Codificación del Código del Trabajo y a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Unificación y Homologación de las Remuneraciones en el Sector Público	CAL	1	1						
			10-Jun-10	Ley Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial	OBJECCIÓN TOTAL DEL EJECUTIVO	1		1					
			09-Jul-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos	PRIMER DEBATE	1							
			07-Sep-10	Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	CAL	1	1						
			07-Sep-10	Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	CAL	1	1						
			08-Sep-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Empresas Públicas	CAL	1	1						
			16-Nov-10	Ley Reformatoria a la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	CAL	1	1						
			16-Nov-10	Ley Reformatoria Código Orgánico de la Función Judicial	CAL	1	1						
			20-Ene-11	Ley Reformatoria al Código Penal	CAL	1	1						
			10-Feb-11	Ley de Inmunidad a los Miembros que Integran las Veedurías o Comisiones Ciudadanas	CAL	1	1						
			17-Jun-11	Ley Reformatoria al Código Penal	CAL	1	1						
			30-Jun-11	Ley reformat. al Código Penal	CAL	1	1						
01-Jul-11	Ley Reformat. Código Penal	CAL	1	1									
TOTAL PROPUESTAS						23	12	3	2	7.5	0.7	0.7	

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

El movimiento oficialista Alianza País con 59 asambleístas ha realizado 64 propuestas de ley de las cuales 10 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (15.4%) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROYECTOS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS	
ALIANZA PAÍS	1	Liddec Larrea				0				0.0	0.0	10	
	2	Letty Fajardo				0				0.0	0.0		
	3	Trina Cabezas				0				0.0	0.0		
	4	Fernando Bustamante				0				0.0	0.0		
	5	Raúl Abad				0				0.0	0.0		
	6	Linda Machuca				0				0.0	0.0		
	7	Celso Maldonado	16-Sep-09		Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (Definitiva)	Registro Oficial	1			1	0.3		0.3
	8	Pamela Falconí	10-Jun-10		Ley Reformatoria al Artículo Innumerado 5 del Título V del Libro II del Código de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1				0.3		0.0
	9	Mercedes Dominich	30-Dic-10		Ley Sustitutiva a la Ley Especial del Sector Cafetalero	CAL	1	1			0.3		0.0
	10	Fernando Cáceres					0				0.0		0.0
	11	Aminita Buenoño					0				0.0		0.0
	12	Jatme Abril					0				0.0		0.0
	13	Armando Aguilar					0				0.0		0.0
	14	Yandri Brummer	07-Ene-10		Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agrario	CAL	1	1			0.3		0.0
	15	María Agustina Calle					0				0.0		0.0
	16	Pedro De la Cruz	30-Mar-10		Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	Registro Oficial	1			1	0.3		0.3
			08-Jul-11		Ley Orgánica para la Aplicación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes en la República del Ecuador	CAL	1	1			0.3		0.0
	17	Gastón Gagliardo					0				0.0		0.0
	18	Omar Juez	22-Dic-09		Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Salud	CAL	1	1			0.3		0.0
			12-Abr-11		Ley para estimular y controlar la producción y comercialización con fines de exportación del banano y afines	PRIMER DEBATE	1				0.3		0.0
	19	Mao Moreno					0				0.0		0.0
	20	Gabriel Rivera	22-Mar-10		Ley para la Zonificación y Ordenamiento Forestal Sostenible, con Fines de Producción de Bienes y Servicios Forestales Maderables y No Maderables en el Territorio Ecuatoriano	CAL	1	1			0.3		0.0
	21	Soledad Vela	20-Ene-10		Ley Org. Reformatoria a la Ley Org. de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL	1	1			0.3		0.0
			10-Feb-10		Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia	CAL	1	1			0.3		0.0
			10-Nov-10		Ley Reformatoria al Código Penal Referente al Maltrato y Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes	CAL	1	1			0.3		0.0
	22	Carlos Velasco	10-Dic-09		Ley Orgánica Integral para el Control del Tabaco	APROBACIÓN DEL PLENO	1				0.3		0.0
			29-Ene-10		Ley de Trasplante de Organos, Tejidos y Células	Registro Oficial	1			1	0.3		0.3
		30-Mar-10		Ley de Desarrollo de los Cantones Fronterizos	PRIMER DEBATE	1				0.3	0.0		
23	Marlelly Vásquez					0				0.0	0.0		
24	César Rodríguez	28-Oct-09		Ley Refor. al Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1				0.7	0.0		
		10-Mar-11		Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	CAL	1	1			0.3	0.0		
25	Víctor Quirola	12-May-10		Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de la Función Legislativa	SEGUNDO DEBATE	1				0.3	0.0		
		16-Dic-10		Ley Org. Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa	CAL	1	1			0.3	0.0		
		18-Feb-11		Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador	CAL	1	1			0.3	0.0		
26	Mariangel Muñoz					0				0.0	0.0		
27	Virgilio Hernández	14-Jul-09		Ley Orgánica Derogatoria y Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Provincial	Registro Oficial	1			1	1.3	1.0		
		19-Ago-09		Ley Participación Ciudadana	Registro Oficial	1			1	1.3	1.0		
		10-Feb-10		Ley Interpretativa al Decreto Legislativo publicado en el RO No. 971 de 20 de junio de 1996 y Ley No. 2003-5, publicada en el RO No. 90 de 27 de mayo de 2003	Registro Oficial	1			1	1.3	1.0		
		18-May-10		Ley Reform. a la Ley Org. de la Función Legislativa	SEGUNDO DEBATE	1				0.3	0.0		
		TOTAL PROPUESTAS				24	11	0	6	7.8	2.0	15.4	

Elaborado por Querubín Patricio Flores Niñez

ALIANZA PAÍS

28	Gina Godoy	24-Jun-11	Ley Orgánica Reformatoria al Código de Proced. Penal, Ley Interpretativa del Art. 169 del Código de Proced. Penal, Ley Org. de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y al Cod. Org. de la Función Judicial	CAL	1	1			0.3	0.0
29	Fernando Cordero				0				0.0	0.0
30	Juan Carlos Cassinelli	07-Jul-10	Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se Encuentran Ubicados Dentro de la Jurisdicción del Cantón Playas	PRIMER DEBATE	1				0.7	0.0
		20-Jun-11	Ley de Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial	PRIMER DEBATE	1					
31	Viviana Bonilla	18-May-10	Ley que Reforma el Artículo innumerado 5 de la Ley Reformatoria al Título V, Libro II, del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1				0.3	0.0
32	Dora Aguirre				0				0.0	0.0
33	Emilia Jaramillo	08-Abr-11	Ley Orgánica de Educación de Servicio a la Comunidad, Prácticas o Pasantías Preprofesionales de las y los Estudiantes de Educación Superior	CAL	1	1			0.3	0.0
34	Mauro Andino	14-Sep-10	Ley de Reformas al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal	PRIMER DEBATE	1				0.7	0.0
		24-Nov-10	Ley de Repetición	PRIMER DEBATE	1					
35	Betty Carrillo	28-Abr-10	Ley del Sector Financiero Popular y Solidario	CAL	1	1			0.3	0.0
36	Washington Cruz	03-Feb-11	Ley Orgánica de Protección e Igualdad de los Derechos de los Migrantes Ecuatorianos Residentes en el Exterior y sus Familiares	CAL	1	1			0.3	0.0
		17-Feb-11	Ley Reformat. al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	CAL	1	1			0.3	0.0
37	Fernando González				0				0.0	0.0
38	Francisco Hagó				0				0.0	0.0
39	Rolando Panchana	15-Sep-09	Ley Orgánica de Comunicación	SEGUNDO DEBATE	1					
		09-Feb-10	Ley Reform. a la Ley de Seguridad Social	Registro Oficial	1		1			
		10-Ago-10	Ley Orgánica Reformatoria al Art. 68 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Registro Oficial	1		1		1.3	0.7
		21-Jun-11	Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público	PRIMER DEBATE	1					
40	José Picoita				0				0.0	0.0
41	María Paula Romo	17-Sep-09	Ley Orgánica de Educación	CAL	1	1				
		14-Oct-09	Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1				1.3	0.0
		28-Sep-10	Ley Reformatoria al Código Civil	CAL	1	1				
		30-Sep-10	Ley Reformatoria a la Ley de Propiedad Horizontal	APROBACIÓN DEL PLENO	1					
42	Xavier Tomalá				0				0.0	0.0
43	Francisco Velasco	18-Ago-09	Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Prendas Especiales de Comercio	Registro Oficial	1		1			
		03-Ago-10	Ley Reformat. a la Ley de Hidrocarburos	SEGUNDO DEBATE	1				1.0	0.3
		14-Jul-11	Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero	CAL	1	1				
44	Angel Vilema	14-Sep-10	Ley Notarial	CAL	1	1				
		21-Sep-10	Ley Orgánica Reformat. a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos	CAL	1	1			1.0	0.0
		10-Nov-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Consevación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos	CAL	1	1				
45	Eduardo Zambrano	05-Ago-10	Ley Reformatoria a la Ley de la Seguridad Social	CAL	1	1			0.3	0.0
46	Carlos Zambrano		Ley Reformat. a la Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se Encuentran Ubicados dentro de la Jurisdicción del Cantón Huaquillas	Registro Oficial	1		1		0.3	0.3
47	Gerónimo Yantalema	11-Jun-10	Ley Orgánica de Consulta a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades del Ecuador	CAL	1	1			0.3	0.0
48	María Vicuña	28-Jun-11	Ley que Reforma el Código Penal y la Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas, con el fin de Tipificar como un Delito Autónomo y Controlar el Enriquecimiento Privado no Justificado	CAL	1	1			2.5	0.0
49	Mary Verduga	14-Jul-11	Ley Reformatoria al Código Penal, y a la Ley de Seguridad Social que Penaliza la No Afiliación al Seguro General Obligatorio	CAL	1	1			2.5	0.0
50	Carlos Samaniego	13-Abr-10	Ley de Condonación de Intereses y Multas a los Usuarios del Servicio Público de Agua de Consumo Humano	CAL	1	1			0.7	0.0
		03-Feb-11	Ley Reformatoria a la Ley Reformatoria al Título V, Libro II, del Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en el RO, Suplemento 643 de 28-07-2009	CAL	1	1				
51	Sylvia Salgado	16-Jun-11	Ley Reformatoria a Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el Cumplimiento del Principio de Interculturalidad	CAL	1	1				
		08-Jul-11	Ley de Transparencia del Patrimonio Privado	CAL	1	1			1.0	0.0
		14-Jul-11	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para Tipificar y Sancionar como Infracción Penal la No afiliación de los Trabajadores en Relación de Dependencia en el IESS	CAL	1	1				
52	Marisol Peñafiel				0				0.0	0.0
53	Paola Pabón	18-Nov-10	Ley de Igualdad entre las Mujeres y Hombres y Personas de Diversa Condición Sexo Genérica	CAL	1	1			0.3	0.0
54	César Gracia				0				0.0	0.0

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

ALIANZA PAÍS	55	Zobelda Gudino				0				0.0	0.0	
	56	Vithowen Chica	18-Mar-10	Ley de Protección a la Intimidad y a los Datos Personales	CAL	1	1					
			30-Mar-10	Ley de Bomberas y Bomberos	CAL	1	1			1.0	0.0	
			12-May-11	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	CAL	1						
	57	Holguez Chávez				0				0.0	0.0	
	58	Betty Amores	18-Nov-10	Ley para la Extinción de la Muerte Financiera de las Personas	CAL	1	1					
			01-Dic-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Reformatoria al Título V, Libro II, del Código de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1				0.7	0.0	
	59	Rosana Alvarado				0				0.0	0.0	
		TOTAL PROPUESTAS				40	24	0	4	13.0	1.3	0.0
						64	35	0	10	20.8	3.3	15.4

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

El **partido político Sociedad Patriótica** con 18 asambleístas ha realizado 50 propuestas de ley de las cuales 7 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (2.3%) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS
PSP	1	Galo Lara	23-Oct-09	Ley Reformatoria al Código Penal y Procesal Penal	TEXTO DEFINITIVO	1				0.3	0.0	7
	2	Mercedes Villacreces	10-Nov-09	Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social	PRIMER DEBATE	1				1.3	0.0	
			31-Mar-10	Ley Reformat. del Código Penal	PRIMER DEBATE	1						
			31-Mar-10	Ley Reformatoria del Art. 2, literal a), de la Ley de Maternidad Gratuita (Mercedes Villacrés)	CAL	1	1					
			16-Jun-10	Ley Reformat. del Cód. Penal	PRIMER DEBATE	1						
	3	Fernando Vélez	08-Sep-09	Ley Especial de los Conservatorios de Música y Artes	CAL	1	1			2.6	0.3	
			06-Nov-09	Ley Ref. a la Ley Org. de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Registro Oficial	1			1			
			24-Nov-09	Ley Reformatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia-Depuración de la Central de Riesgos	CAL	1	1					
			26-Nov-09	Ley de Creación de la Universidad de Santo Domingo de los Tsáchilas	CAL	1	1					
			01-Dic-09	Ley que Garantiza la Repatriación de Restos Mortales de Migrantes Ecuatorianos Fallecidos en el Exterior	CAL	1	1					
			24-Jun-10	Ley que Prohíbe el Consumo de Tabaco y Cigarrillos en Lugares Públicos y Privados	APROBACIÓN DEL PLENO	1						
			24-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley de Extranjería	CAL	1	1					
	24-Jun-10	Ley que Reforma el Artículo Innumerado 22 de la Reformatoria al Capítulo V del Libro II del Código de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1								
	4	Guido Vargas					0			0.0	0.0	
	5	Gioconda Salto	29-Nov-10	Ley Reformat. Código Orgánico de la Función Judicial	CAL	1	1			0.3	0.0	
	6	Fernando Romo	21-Oct-09	Ley de Creación de la Universidad Estatal de San Francisco de Azogues	CAL	1	1			2.0	0.0	
			18-Mar-10	Ley de Expropiación de Tierras a Favor de los Posesionarios de Terrenos Ubicados en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar, a través de su Gobierno Municipal Autónomo	CAL	1	1					
			21-Sep-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL	1	1					
			01-Oct-10	Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal	CAL	1	1					
			01-Oct-10	Ley Reform. al Código Penal	CAL	1	1					
11-Ene-11	Ley Reformatoria al Artículo 41, numeral 2do, literal b), de la Ley de Equidad Tributaria - Impuesto a la Renta Anticipo	CAL	1	1								
7	Patricio Quevedo					0			0.0	0.0		

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

El **partido político PRIAN** con 7 asambleístas ha realizado 11 propuestas de ley de las cuales 2 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.7 %) del total de los proyectos aprobados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUES- TAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGREGACIONES POLÍTICAS	
PRIAN	1	Tito Nilton Mendoza	29-Jul-10	Ley Reformatoria a la Ley Orgán. de la Función Legislativa	CAL	1	1			0.3	0.0	2	
	2	Luis Morales				0				0.0	0.0		
	3	Fernando Flores	04-Oct-10	Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Civil	CAL	1	1			0.3	0.0		
	4	Luis Noboa	27-Ago-09	Ley de Utilización de la Asignación General y Especial de Derechos Especiales de Giro	CAL	1	1			0.3	0.0		
	5	Vicente Taiano	03-Jun-10	Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia	SEGUNDO DEBATE	1							
			03-Jun-10	Ley Reformatoria del Código Penal Ecuatoriano	PRIMER DEBATE	1							
		07-Sep-10	Ley Derogatoria del Artículo Innumerado Agregado Después del Artículo 233 del Código Tributario	CAL	1	1				1.3	0.0		
	08-Dic-10	Ley Reformatoria del Artículo 552 del Código Penal Ecuatoriano	CAL	1	1								
	6	Lenin Chica	07-Sep-10	Ley Reformat. a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL	1	1			0.3	0.0		
	7	Wladimir Vargas	05-Oct-09	Ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el R.O. No. 398 de 7 de agosto del 2008	Registro Oficial	1			1				
			23-Dic-09	Ley de Creación de la Universidad Estatal Técnica Ecológica de Sucumbios	CAL	1	1				1.0		0.7
		23-Dic-09	Ley Reformatoria a la Seguridad Social	Registro Oficial	1			1					
		TOTAL PROPUESTAS				11	7	0	2	3.6	0.7	0.7	

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

El **movimiento político Pachakutic** con 4 asambleístas ha realizado 12 propuestas de ley de las cuales ninguna (0) ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.0%) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS	
PACCHAKUTIC	1	Magali Orellana	04-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	CAL	1	1					0	
			01-Jul-10	Ley Reformatoria de la Ley de Hidrocarburos	CAL	1	1			1.0	0.0		
			09-Ago-10	Ley de Creación de la Universidad Nacional de Orellana Joya de los Sachas	CAL	1	1						
	2	Cléver Jiménez	26-May-10	Ley Reformatoria a la Ley de Minería	CAL	1	1						0.0
			10-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	CAL	1	1			1.3	0.0		
			17-Nov-10	Ley Reformat. a la Ley de Minería	CAL	1	1						
	3	Diana Atamaint				0				0.0	0.0		
	4	Lourdes Tibán	09-Nov-09	Ley Orgánica de la Biodiversidad	CAL	1	1						
			03-Dic-09	Ley Orgánica para el ejercicio y aplicación de los derechos colectivos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los derechos de los pueblos indígenas	SEGUNDO DEBATE	1							
			08-Dic-09	Ley de Práctica Intercultural para el Parto Acompañado en el Sistema Nacional de Salud	CAL	1	1				1.6		0.0
			02-Feb-10	Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria	CAL	1	1						
			07-Ene-11	Ley Orgánica de la Biodiversidad	CAL	1	1						
		TOTAL PROPUESTAS				12	11	0	0	3.9	0.0	0	

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

El **Partido Social Cristiano** con 11 asambleístas ha realizado 17 propuestas de ley de las cuales 1 ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.3 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS	
PSC	1	Consuelo Flores				0				0.0	0.0	1	
	2	Jorge Fadul	12-Oct-10	Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Clonación de Tarjetas y Vaciamiento de Cuentas Bancarias por Internet o Transferencias Electrónicas Indevidas	CAL	1	1			0.3	0.0		
	3	Andrés Roche	16-Jun-11	Ley Orgánica Reformatoria al Art.89 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	CAL	1	1			0.3	0.0		
	4	Sheznarda Fernández	10-Mar-11	Ley por medio de la cual se reconocen como enfermedades catastróficas, de alto costo y alta complejidad, a las enfermedades raras o huérfanas y se adoptan normas tendientes a la protección por parte del Estado Ecuatoriano a la población que padece de este tipo de enfermedades	PRIMER DEBATE	1				0.3	0.0		
	5	Susana González	20-Ene-10	Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano	PRIMER DEBATE	1				0.0	0.0		
	6	Nicolás Lafuente				0				0.0	0.0		
	7	Juan Fernández				0				0.0	0.0		
	8	Cynthia Viteri	07-Oct-09	Ley Reformatoria del Código de Procedimiento Penal y del Código Penal	TEXTO DEFINITIVO	1							
	30-Dic-09		Ley Derogatoria de los Artículos 71 y 74 de la Ley de Radiodifusión y Televisión	CAL	1	1							
	10-Mar-10		Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social en Beneficio de las Personas que Realizan Trabajo Doméstico No Remunerado	Registro Oficial	1			1		1.6	0.3		
	18-May-10		Ley Reformatoria del Artículo 328 del Código Orgánico de la Función Judicial	OBJECCIÓN TOTAL DEL EJECUTIVO	1		1						
	16-Sep-10	Ley Reformatoria en Materia Penal	PRIMER DEBATE	1									
	9	Enrique Herrera	25-Ago-09	Ley Reformatoria al Código Penal Ecuatoriano	TEXTO DEFINITIVO	1							
	01-Dic-09		Ley Orgánica de Comunicación	CAL	1	1				1.0	0.0		
	24-Jun-10		Ley Reformatoria a la Ley Org. de la Función Legislativa	CAL	1	1							
	10	Cristina Kronfle	16-Jun-11	Ley Orgánica de Defensa de los Derechos e Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	CAL	1	1			0.3	0.0		
	11	Leonardo Viteri	05-Mar-10	Ley de Creación, Promoción y Fomento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	CAL	1	1						
18-Mar-10	Ley Reformatoria del Código Penal		PRIMER DEBATE	1									
27-Abr-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa		SEGUNDO DEBATE	1					1.3	0.0			
20-Dic-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública		CAL	1	1								
	TOTAL PROPUESTAS					17	8	1	1	5.5	1.5	0.3	

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

El **Partido Roldosista Ecuatoriano** con 3 asambleístas ha realizado 10 propuestas de ley de las cuales 1 ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.3 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA DE INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPOACIONES POLÍTICAS	
PRE	1	Saruka Rodríguez	16-Jun-10	Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Cacaotero	CAL	1	1						
			24-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley Especial del Sector Cafetero	CAL	1	1				0.7	0.0	
	2	Abadalá Bucarám	26-Ago-09	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador	Registro Oficial	1			1				
			10-Nov-09	Ley Reformatoria de los artículos 53 y 54 del Código Penal	PRIMER DEBATE	1							
			04-Jun-10	Ley Orgánica para el Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud y Derogatoria de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor	APROBACIÓN DEL PLENO	1							
			08-Jun-10	Ley Reformatoria de la Ley Reformatoria al Título V, Libro II, del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, promulgada en el Suplemento del R.O. No. 643 del 28 de julio de 2009	SEGUNDO DEBATE	1					2.3	0.3	1
			09-Jun-10	Ley Orgánica Reformatoria del Art. 164 de la Codificación del Código Tributario, promulgado en el Suplemento del R.O. No. 38 de 14 de junio de 2005	CAL	1	1						
			29-Jul-10	Ley de Régimen de Transición para Elecciones Legislativas y Presidenciales Anticipadas Aplicable a	CAL	1	1						
	3	Gabriela Pazmiño	13-Ene-10	Ley Orgánica de Responsabilidad y Mala Práctica Médica	CAL	1	1						
			11-Ago-10	Ley de Creación del Bono Bimensual de Asistencia Económica para las Personas Adultas Mayores que Carecen de Pensión o Jubilación de la Seguridad Social	CAL	1	1				0.7	0.0	
		TOTAL PROPUESTAS					10	6	0	1	3.3	0.3	0.3

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

Otros **movimientos políticos** con 12 asambleístas ha realizado 29 propuestas de ley de las cuales 2 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.7 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO , MOVIMIENTO , ORGANIZACIÓN POLÍTICA	N°	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPOACIONES POLÍTICAS
OTROS MOVIMIENTOS	1	César Montúfar	03-Sep-09	Ley Orgánica de Comunicación, Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública	SEGUNDO DEBATE	1				0.3	0.0	2
	2	Marco Murillo	03-Dic-09	Ley Interpretativa a las Reglas 2 y 3 del Art. 216 del Código del Trabajo, publicado en el R.O. 167 de Diciembre 16 del 2004	CAL	1	1			0.3	0.0	
			16-Mar-10	Ley Orgánica de Libertad e Igualdad Religiosa	CAL	1	1			0.3	0.0	
	3	Gerardo Morán				0				0.0	0.0	
			10-Sep-09	Ley Interpretativa a la Disposición Séptima de la Ley 67	CAL	1	1					
			27-Jul-10	Ley Reformatoria al Código de Policía Marítima	CAL	1	1					
			06-Sep-10	Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos	CAL	1	1					
	4	Alfredo Ortiz	18-Nov-10	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Org. de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos	CAL	1	1			2.3	0.0	
			01-Dic-10	Ley Orgánica de Turismo	CAL	1	1					
			15-Feb-11	Ley Orgánica que Reconoce Derechos de Posesión y Regulación a la Titulación de las Zonas Costeras e Insular de la República del Ecuador	CAL	1	1					
			07-Abr-11	Ley Orgánica Interpretativa al Art. 196 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización	CAL	1	1					
	5	Jimmy Pinoargote				0				0.0	0.0	
			14-Ago-09	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	Registro Oficial	1			1			
	6	Rafael Dávila	13-Oct-09	Ley Orgánica Antimonopolio	CAL	1	1			1.3	0.7	
			04-Jun-10	Ley de Reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno	CAL	1	1					
			11-Oct-10	Ley de Ahorro para Contingencias	CAL	1	1					
	7	Leandro Cadena				0				0.0	0.0	
	8	Eduardo Encalada	02-Jun-11	Ley Reformat. a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	CAL	1	1			0.3	0.0	
	9	Galo vaca	22-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos	SEGUNDO DEBATE	1				0.7	0.0	
			05-Ago-10	Ley Reformatoria de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional	CAL	1	1					
			01-Dic-09	Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación del Delito de Sicariato	PRIMER DEBATE	1						
			08-Ene-10	Ley Reformatoria al Decreto Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento	Registro Oficial	1			1			
			07-May-10	Ley Orgánica de Derechos Lingüísticos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas	CAL	1	1					
	10	Henry Cuji	07-Jul-10	Ley Orgánica Reformatoria al Código Penal y Otros Cuerpos Legales, para la Defensa de los Derechos Fundamentales a la Vida y a la Integridad Física de las Personas	PRIMER DEBATE	1				2.3	0.7	
			14-Ene-11	Ley Orgánica de Igualdad Laboral	CAL	1	1					
			02-Feb-11	Ley Orgánica para la Revocatoria del Mandato a las Autoridades de Elección Popular	CAL	1	1					
			05-Abr-11	Ley de Servicio Cívico-Militar y de las Reservas de las Fuerzas Armadas Nacionales	CAL	1	1					
	11	Tomás Zevallos				0				0.0	0.0	
			22-Oct-09	Ley Reformatoria a la Ley de Organización y Régimen de Comunas	CAL	1	1					
		29-Dic-09	Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	CAL	1	1						
		25-Mar-10	Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL	1	1			1.6	0.0		
		03-Jun-10	Ley de Importación, Fabricación, Almacenamiento, Transporte y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, y Reformas al Código Penal y Código de la Niñez y Adolescencia	CAL	1	1						
		17-Jun-11	Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en lo referente a la materia que regula a las Mutualistas	CAL	1	1						
	124	TOTAL PROPUESTAS				29	23	0	2	9.4	0.7	0.7

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

La **Función de Transparencia y Control Social** ha realizado 1 propuesta de ley de las cuales 1 ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.3 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO, MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES	TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS
FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL			21-May-09	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Registro Oficial	1				1			1
TOTAL PROPUESTAS						1	0	0		1	0.3	0.3	0.3

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

La **Procuraduría General del Estado** ha realizado 1 propuesta de ley de las cuales 1 ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.3 %) del total de los proyectos presentados.

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO			04-Jun-10	Ley Reformativa a la Ley para Reprimir el Lavado de Activos	Registro Oficial	1				1			1
TOTAL PROPUESTAS						1	0	0		1	0.3	0.3	0.3

Elaborado por *Querubín Patricio Flores Núñez*

Presidencia de la República ha realizado 45 propuestas de ley de las cuales 26 han tomado la forma definitiva de ley equivalente al (8.5 %) del total de los proyectos presentados.

PARTIDO, MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	N°	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA			27-May-09	Ley Orgánica de Empresas Públicas	Registro Oficial	1			1			
			02-Jun-09	Ley de Seguridad Pública y del Estado	Registro Oficial	1			1			
			10-Jun-09	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Registro Oficial	1			1			
			26-Jun-09	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Registro Oficial	1			1			
			02-Jul-09	Ley Orgánica del Servicio Público	Registro Oficial	1			1			
			10-Jul-09	Ley Orgánica Reformatoria al Mandato Constituyente No 10	Registro Oficial	1			1			
			16-Jul-09	Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Registro Oficial	1			1			
			06-Ago-09	Ley reformatoria al Código de Procedimiento Penal y normas penales	TEXTO DEFINITIVO	1						
			12-Ago-09	Ley para la Administración de los Bienes Inmuebles del Sector Público	SEGUNDO DEBATE	1						
			26-Ago-09	Ley Orgánica que regula los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua	SEGUNDO DEBATE	1						
			27-Ago-09	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	Registro Oficial	1			1			
			28-Ago-09	Ley Orgánica Educación Superior	Registro Oficial	1			1			
			02-Sep-09	Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimientos Penal para la Tipificación y Juzgamiento de los Delitos Cometidos en el Servicio Militar y Policial	Registro Oficial	1			1			
			14-Sep-09	Ley de Cultura	SEGUNDO DEBATE	1						
			15-Sep-09	Ley de Educación	Registro Oficial	1			1			
			23-Sep-09	Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión de la Verdad	Registro Oficial	1			1			
			25-Sep-09	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Registro Oficial	1			1			
			12-Oct-09	Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión Encargada de Investigar y Establecer los Hechos relacionados con lo Acontecido en Angostura el 1 de Marzo del 2008	OBJECIÓN PARCIAL DEL EJECUTIVO	1						
			13-Oct-09	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Bnco del Estado	SEGUNDO DEBATE	1						
			13-Ene-10	Ley Derogatoria No.1 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1	14.7	8.5	26
			09-Feb-10	Ley Derogatoria del Art. 38 de la Ley de Migración y de Amnistía a favor de los ciudadanos haitianos que se encuentran en situación irregular en el territorio ecuatoriano	Registro Oficial	1			1			
			03-Mar-10	Ley de Legalización de Terrenos a Favor de los Moradores y Posesionarios de Predios que se encuentran dentro de la Jurisdicción del Cantón Buena Fe	CAL	1	1					
			25-May-10	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social	CAL	1	1					
			25-Jun-10	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley	Registro Oficial	1			1			
			28-Jun-10	Ley Derogatoria No.2 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1			
			16-Jul-10	Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Leyes Conexas	PRIMER DEBATE	1						
			05-Ago-10	Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales	Registro Oficial	1			1			
			06-Sep-10	Ley Derogatoria No.3 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1			
			14-Sep-10	Ley Derogatoria No.4 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1			
			16-Sep-10	Código de Planificación y Finanzas Públicas	Registro Oficial	1			1			
			20-Oct-10	Ley de Fijación de los Límites Territoriales	CAL	1						
			20-Oct-10	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	Registro Oficial	1			1			
			27-Oct-10	Ley Derogatoria No. 5 para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1			
			07-Dic-10	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	APROBACIÓN DEL DEBATE	1						
			09-Dic-10	Ley Derogatoria de las Leyes de Creación de Empresas para la Prestación del Servicio Público del Agua Potable y Alcantarillado y del Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Pante y de la Junta de Recursos Hídricos de Jipijapa, Paján y Puerto López y Extinción de Concesiones	PRIMER DEBATE	1						
			03-Ene-11	Ley Reformatoria al Título V, Libro II del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, promulgado en el Suplemento del RO 643 de 28 de julio de 2009	CAL	1	1					
			13-Ene-11	Ley Derogatoria No.6 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1			

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	13-Ene-11	Ley Derogatoria No.7 Para la Depuración de la Normativa Legal	Registro Oficial	1			1				
	13-Ene-11	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental	PRIMER DEBATE	1							
	11-Feb-11	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	CAL	1	1						
	18-Mar-11	Ley de Economía Popular y Solidaria	Registro Oficial	1			1				
	25-Mar-11	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	CAL	1	1						
	12-May-11	Ley Derogatoria No.8 Para la Depuración de la Normativa Legal	PRIMER DEBATE	1							
	24-Jun-11	Ley Orgánica de Discapacidades	CAL	1	1						
	14-Jul-11	Ley Reformatoria a la Disposición Transitoria Única de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos	CAL	1	1						
TOTAL PROPUESTAS					45	7	0	26	14.7	8.5	8.5

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

El presidente de la república, Rafael Correa, ha hecho uso del poder de veto y se registra que lo ha realizado en relación a 6 propuestas equivalente al (2 %) de las propuestas realizadas en el período. El estudio evidencia que: 3 proyectos presentados por la Izquierda Democrática, 1 del Movimiento Popular Democrático, 1 del partido Sociedad Patriótica y 1 del Partido Social Cristiano fueron vetados totalmente por el Ejecutivo.

PARTIDO, MOVIMIENTO, ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Nº	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA INICIO DE TRÁMITE	Nombre de la Ley	SITUACIÓN DE LA LEY	PROPUESTAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA	OBJECIONES TOTALES	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	% PRESENTADO	% APROBADO	TOTAL DE LEYES AGRUPACIONES POLÍTICAS
TOTAL DE LEYES PROPUESTAS Y APROBADAS HASTA JUNIO DE 2011						307	150	6	65	100,0	20,9	33,3
PROYECTOS APROBADOS DE OTROS MOVIMIENTOS									27			
PORCENTAJE : CAL, OBJECIONES, REGISTRO OFICIAL							48,9	2,0	21,2			
# PROYECTOS APROBADOS GOBIERNO Y ALIANZA PAÍS									38,0		12,4	
# PROPUESTAS DE ALIANZA PAÍS Y GOBIERNO						118	38,4					
% PROPUESTAS OTROS GRUPOS POLÍTICOS						189	61,6		41,5		8,8	

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

La **ciudadanía** ha realizado 3 propuesta de ley de las cuales 1 ha tomado la forma definitiva de ley equivalente al (0.3 %) del total de los proyectos presentados.

CIUDADANÍA	19-Oct-09	Ley de la Contaduría General del Estado	CAL	1	1						
	29-Oct-09	Ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 398 del 7 de agosto del 2008	Registro Oficial	1			1	1.0	1.5		1
	23-Sep-10	Ley de Creación de la Universidad Estatal Regional Kasama	CAL	1	1						
	TOTAL PROPUESTAS				3	2	0	1	1.0	0.3	0.3

Elaborado por Querubín Patricio Flores Núñez

CUADRO RESUMEN

MOVIMIENTO O PARTIDO POLÍTICO	PROPUESTAS DE LEY	CAL	OBJ. TOTAL	TOTAL LEYES EN REGISTRO OFICIAL	%PRESENTADO	%APROBADO
MIN	20	12	0	6	6.5	2
ID	23	12	3	2	7.5	0.7
AP	64	35	0	16	20.8	3
PSP	50	27	1	7	16	2
PRIAN	11	7	0	2	3.6	0
PACCHAKUTIC	12	11	0	0	3.9	0
PSC	17	6	0	1	5.5	1.5
OTROS MOV	29	23	0	2	9.4	0.7
F.T.C.S	1	0	0	1	0.3	0.3
PGE	1	0	0	1	0.3	0.3
PRESIDENCIA	45	23	0	2	9.4	0.7
CIUDADANÍA	3	2	0	1	1.0	0.3

La práctica usual para enfrentar la ausencia de mayoría en el Legislativo fue la conformación de alianzas, ya sean abiertas o fantasmas, así como la integración en el gabinete de los partidos que participaban en ellas (Mejía, 2009: 42-61). En el caso del gobierno de Rafael Correa es notorio el apoyo y la influencia del CAL en la promoción, fortalecimiento y aprobación de las propuestas de reforma legal emitidas desde el Ejecutivo y del movimiento Alianza País.

Analizado así el panorama es considerable que el peso del Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional ha permitido superar de alguna manera los problemas de debilidad política del Ejecutivo, especialmente en su relación con el Legislativo. Sin embargo, el gobierno de Rafael Correa no tomó ese camino y optó más bien por conformar gabinetes seleccionados de acuerdo a criterios ideológicos, técnicos y de fidelidad a su proyecto político. Por ello, desde el inicio del gobierno el gabinete ha expresado una combinación de

militantes de su movimiento político, tecnócratas y personas cercanas al Presidente (Basabe, 2009: 13) que han sido, en la mayoría de los casos los que han diseñado los cuerpos legales para reformas o emisión de leyes nuevas.

En un solo caso (propuesta de ley) se ha incluido a personas provenientes de la ciudadanía, que puede interpretarse como una forma de perseverar en la modalidad utilizada a lo largo de su primer mandato, cuando contaba con la mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente.

En el inicio del mandato de Rafael Correa no era necesario compartir la gestión gubernamental con otros sectores, pero se podía suponer que al perder la mayoría en el Legislativo el gobierno revisaría su posición de indiferencia hacia otras fuerzas políticas y sociales. La continuación del gobierno en solitario puede ser una señal de la enorme confianza depositada en el liderazgo (Pachano, 2007).

CONCLUSIONES

El presidencialismo ha sido catalogado como el culpable de las dificultades de la democracia en América Latina, sin embargo, el estudio considera que a pesar de que la defensa de la posición anti presidencialista usa una base empírica con mucha lógica, y se puede defender al presidencialismo desde ciertas posiciones no planteando la superioridad de un régimen sobre otro, sino al presentar las ventajas y desventajas del presidencialismo como una lectura de la democracia en Latinoamérica más entusiasta que se contrasta con el pesimismo de los críticos que indican que por la presencia de democracias presidencialistas, la región está más propensa al regreso del autoritarismo. Este es otro de los miedos de quienes han detentado el poder y de quienes sustentan desde la academia dichos argumentos.

Los poderes se pueden reconocer en la forma en que permiten al presidente establecer un nuevo statu quo que son conocidos como poderes proactivos. Esto fomenta presidentes muy poderosos o hiperpresidencialistas como es el caso que nos ocupa, el presidente Rafael Correa. Por ejemplo a través del poder de decreto, el presidente puede firmar un decreto que se convierte en ley cuando es firmado, aquí entran también los poderes de emergencia dictados por el ejecutivo para suspender ciertos derechos constitucionales en condiciones de catástrofe con o sin consentimiento del legislativo.

Por otro lado, es considerado un poder reactivo la capacidad de los presidentes para preservar el statu quo frente a un proyecto de ley aprobado por el congreso que lo alteraría, es decir, si una ley es vetada prevalece el statu quo. Este poder no habilita al presidente a obtener más de aquello sobre lo cual trata la ley aprobada por el legislativo, la iniciativa de aprobar o rechazar la legislación permanece en manos de la Asamblea. En este poder también entra el veto parcial, que consiste en vetar artículos específicos de una ley y devolver a la Asamblea para reconsideración.

Conviene estudiar al presidencialismo desde aspectos claves del sistema partidario que analizando sus características se puede entender cómo funcionan los sistemas presidenciales. Los estudios también recomiendan investigaciones enfocadas las instituciones electorales en su funcionamiento y su configuración sin embargo los aspectos más relevantes serán tratados a continuación.

Un gobierno de mayoría bajo el presidencialismo implica que el número de partidos y el grado de fragmentación afectan de manera significativa el presidencialismo y su relación con el legislativo, lo que puede llevar a que la brecha entre los poderes se haga más amplia causando problemas para el presidencialismo y así se produce un bloqueo entre ejecutivo y legislativo. Así se establece una diferencia en cómo funcionan los sistemas presidenciales. Lógicamente el presidente funciona mejor si el partido oficial dispone de un considerable número en las bancas del parlamento.

Por otra parte, no es solo el número de partidos y las bancas de la Asamblea la que debe importar al presidente sino su proximidad política ideológica que afectan a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo para contar con el apoyo ideológico en ciertos temas que beneficia a una presidencia exitosa. En conclusión, el presidente debe llegar acuerdos con los miembros de su partido y los otros y evitar multipartidismo que promueve problemas de gobernabilidad. La evidencia es notoria en el régimen de Rafael Correa.

El Ecuador registra un creciente aumento del aparato burocrático, por ejemplo: En el 2008 el gabinete ministerial del Presidente Correa incrementó ligeramente la estabilidad observada durante el primer año de gobierno. Si se considera que el actual mandatario cuenta con instituciones como ministerios y secretarías colocadas por encima incluso de los ministerios coordinadores, la rotación resulta residual. Uno de los fundamentos de este fenómeno tiene que ver con la sustentación del gobierno de la "revolución ciudadana" en el poder y la ausencia relativa de una oposición política con criterios renovados.

Por otro lado, y quizás más importante, dicha estabilidad corresponde a la decisión de la Asamblea Nacional de mantener, sin trámite, la mayor parte de los proyectos de

reformas legales y nueva legislación presentada por varios movimientos y partidos políticos en el CONSEJO ADMINISTRATIVO DE LA LEGISLATURA, con lo que se eliminó uno de los espacios de búsqueda de equilibrio y fiscalización más importantes en un régimen democrático.

BIBLIOGRAFÍA

BASABE SERRANO, Santiago; Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta (2009). "La Democracia Inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". Revista de Ciencia Política. Chile.

BASABE, Santiago. (2009). "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". Revista de Ciencia Política 29 (2): 381-406.

BEER, C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

BUCHANAN, James y Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CAREY, John M., and Matthew S. Shugart. (1998). "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms? "In Executive Decree Authority, ed. J. M. Carey and M. S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.

CEJUDO RAMÍREZ, G, M, (2005), "Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", en Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación /Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental/ Instituto Politécnico Nacional / Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Constitución de la república del Ecuador 1998.

Constitución de la República del Ecuador 2008.

COX, Gary W., and Scott Morgenstern. (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". In Legislative Politics in Latin America, ed. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press

DUVERGER, Maurice, (1962) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel,

GUERRERO, E. (2001), "La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México", en Primer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación / Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental / Instituto Politécnico Nacional / Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

GUTIÉRREZ, F. (2004). *Democracia, economía y conflicto en Ecuador*. Análisis Político

HURTADO, O. (1997). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta

León, Jorge. 2003. *Un sistema político regionalizado y su crisis, en Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina, Ecuador en crisis*. Icaria editorial, Barcelona,

- LIJPHART, Arend (1989) "*Democratización y modelos alternativos de Democracia*", Opciones, S Santiago de Chile, núm. 14
- LIJPHART, Arend. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINZ, Juan J. Y VALENZUELA, Arturo (comps.), (1998) *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica* (vol. 2) (Madrid, Alianza Universidad)
- LINZ, J. J. (1990) "*The Perils of Presidentialism*". Journal of Democracy 1
- LINZ, J.J. (1994) "*Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?*" En: Linz, J. J. y VALEMZUELA, A. (Editores) *the Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan (1988) "*Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*", en *Presidencialismos y parlamentarismo*, Eudeba, Buenos Aires,
- LINZ, Juan, (1993) "*Los peligros del presidencialismo*", *Formas de gobierno, relaciones ejecutivo-parlamento*, Lima, comisión andina de juristas,
- LUJAMBIO, A. (2002), "*Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores). *Gobernar sin mayoría*. México: Taurus / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MAINWARING, Scott. (2008). "*Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática de la región andina*". En: Martín Tanaka (ed.) *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IDEA y IEP.
- MAINWARING, S. y M.S. Shugart (1997). "*Conclusion: Presidentialism and the Party System*" In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. S. Mainwaring and M. S. Shugart, 394-439. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATTHEW SOBERG y Scott Mainwaring, (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- MEJÍA, Andrés. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- MORGENSTERN, S. (2002). "*Explaining Legislative Politics in Latin America*." In *Legislative Politics in Latin America*, eds. S. Morgenstern and B. Nacif, 413-445. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEGRETTO, Gabriel. (2001a). "*El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina*". Isonomia, num. 14 (marzo)
- NEGRETTO, Gabriel. (2001b). "*Government Capacities and Policy-Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina*"

NIELSON, Daniel L. (2003). "Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle- Income Presidential Democracies". American Journal of Political Science 47

NOHLEN, D. y FERNANDEZ, M. (1998b) "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas". En: NOHLEN, D. y FERNANDEZ B., M. (Editores) El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

NOHLEN, Dieter, (1991), "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en D. Nohlen y Liliana de Riz, Reforma institucional y cambio político, Legasa, Buenos Aires.

NOLHEN, Dieter, (1998), "Sistemas de Gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas" en NOLHEN, Dietes y Fernández B; Mario (Eds), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad.

PACHANO SIMÓN, (1998), "Presidencialismo y Parlamentarismo", Revista Mexicana de Sociología, Julio- septiembre, Año LX, Número 3.

PACHANO, Simón, (2005), ICONOS, "Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable", Profesor-investigador de Flacso-Ecuador Fecha de aceptación y versión final: agosto.

PACHANO, Simón. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: Flacso-Ágora Democrática-Idea-Inmd.

PANIZZA, Francisco. (2008) *Fisuras entre populismo y democracia en América Latina, en El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Flacso, Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito.

PEREZ-LIÑAN, Anibal S., (2003) PUGNA DE PODERES Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD: "¿Hacia un nuevo presidencialismo?", Latin American Research Review, Vol. 38, No. 3

PRZEWROSKI, Adam. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Riker, William. (1982), *Liberalism Against Populism*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

MAINWARING, Scott (1990): "Presidentialism in Latin America", en Latin American Research Review, vol. XXV, núm. 1

SHUGART y MainwaringScott, (2002), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Ed. Paidós, Buenos Aires.

SHUGART y Mainwaring Scott, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, op. cit., capítulo I y conclusiones.

SHUGART, Matthew S., and John M. Carey. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S., and Stephan Haggard. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". In *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed. S. Haggard and M. D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press

SHUGART, Matthew, and John Carey. (1992). "*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*". Cambridge: Cambridge University Press.

SOLIMANO, A. y BECKERMAN P. (2002). "*Crisis and dollarization in Ecuador. Stability, growth and social equality*", Washington: World Bank

SOLT, E (2004), "*Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States*", en *Latin American Research Review*, vol. 39, num.1.

STROM, Kaare, and Stephen M. Swindle. 2002. "*Strategic Parliamentary Dissolution*". *American Political Science Review* 96 (3)

VALENZUELA, Arturo (1994), "*Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*". *En The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, comp. J. J. Linz y A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.