

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Ciencias Políticas

Las relaciones ejecutivo-legislativo en el proceso de producción normativa. El caso
ecuatoriano entre 1979 y 2016

Luis Santiago Llanos Escobar

Asesor: Santiago Gustavo Basabe Serrano

Lectores: Arturo Moscoso Moreno y Gustavo Pérez Arrobo

Quito, junio de 2023

Dedicatoria

A todos aquellos que encuentran en la felicidad la capacidad de transformar su mundo, y consecuentemente, el de los demás. A Gokú y al honorable pueblo de namekusei supervivientes a una catástrofe que devastó su planeta.

Epígrafe

Álzate sobre las masas de gente que temen actuar. Ocultarse como una tortuga en su caparazón no es vivir. Un samurái debe tener valor heroico. Es absolutamente arriesgado. Es peligroso. Es vivir la vida de forma plena, completa, maravillosa. El coraje heroico no es ciego. Es inteligente y fuerte. Reemplaza el miedo por el respeto y la precaución.

- Bushido, s/a

Índice de contenidos

Resumen.....	7
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. La relación ejecutivo legislativo. Una pugna de poderes por la gobernabilidad.....	13
1.1. La interacción entre funciones ejecutiva y legislativa	13
1.2. De qué depende el éxito legislativo de la función ejecutiva: algunas explicaciones propuestas desde la literatura	15
1.2.1. Mayoría legislativa del partido del ejecutivo.....	16
1.2.2. Capacidades institucionales	18
1.2.3. Variables vinculadas a la interacción de actores.....	22
1.2.4. Variables contextuales	24
1.2.5. Naturaleza de cada uno de los proyectos de ley remitidos desde el ejecutivo...	25
1.3. Sobre los mecanismos de estudio empleados.....	27
1.3.1. Nivel de observación.....	27
1.3.2. Las variables dependientes	28
1.3.3. Necesidad de nuevas verificaciones de los hallazgos de la literatura	29
Capítulo 2. Hacia un nuevo modelo para explicar el éxito legislativo: determinando la importancia de cada proyecto de ley en su aprobación	32
2.1. Un nuevo modelo desde la literatura	32
2.2. Mayoría legislativa, fragmentación partidista y distancia ideológica.	33
2.3. Leyes orgánicas vs. Leyes ordinarias.	37
2.4. Hipótesis	43
Capítulo 3. Un cambio de enfoque, propuesta metodológica para el estudio de las relaciones ejecutivo legislativo en la aprobación de normativa.....	45
3.1. Modelo Teórico	45
3.2. Medición de datos	48
3.2.1. Variable dependiente	48
3.2.2. Variables independientes	49
Capítulo 4. La situación del ejecutivo y el legislativo en el Ecuador.....	53
4.1. Situación del ejecutivo frente a la legislatura.....	53
4.2. Naturaleza de las leyes	68
4.3. Contexto económico ecuatoriano durante los años analizados	70
4.4. Modelo explicativo.....	72
Conclusiones.....	77
Glosario	80
Referencias.....	83

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 4. 1. Evolución del PIB ecuatoriano 1979 - 2016.....	71
---	----

Tablas

Tabla 4. 1. Tamaño de las bancadas legislativas 1979 - 2016	54
Tabla 4. 2. Porcentaje de éxito legislativo de los presidentes ecuatorianos desde 1979	60
Tabla 4. 3. Número de partidos en la legislatura 1979 - 2016	64
Tabla 4. 4. Posicionamiento ideológico de los ejecutivos	67
Tabla 4. 5. Tipos de leyes aprobadas	69
Tabla 4. 6. Análisis de variables	72

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Luis Santiago Llanos Escobar, autor de la tesis titulada “Las relaciones ejecutivo-legislativo en el proceso de producción normativa. El caso ecuatoriano entre 1979 y 2016” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Ciencias Políticas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio 2023



Firma

Luis Santiago Llanos Escobar

Resumen

Las interacciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial han sido ampliamente estudiadas por la Ciencia Política. Diversos estudios han generado marcos teóricos que explican las formas en las que los poderes ejecutivo y legislativo se relacionan dentro del proceso de aprobación de la ley, identificando, en líneas generales, a legislaturas como actores con menor capacidad de actuación que los presidentes.

Buscando nuevos horizontes para sus estudios, muchos autores se han situado en el contexto latinoamericano, replicando las formas teóricas y metodológicas empleadas para América del Norte, procurando la verificación de las hipótesis propuestas en el contexto de sistemas presidencialistas unitarios. Los resultados son interesantes, pero insuficientes por la dificultad de analizar características propias de las leyes propuestas desde la presidencia y por no tener un acuerdo con relación a las posibles explicaciones sobre el incremento o disminución del éxito legislativo del ejecutivo.

En este contexto, el presente estudio pretende alcanzar varios objetivos : re testear hipótesis propuestas previamente para el ámbito de América Latina, generar un nuevo modelo teórico que permita entender las formas de interacción entre el presidente y los congresistas analizando la naturaleza de cada iniciativa legal, y, por supuesto, verificar cuáles son los motivos que permiten al titular de la función ejecutiva aprobar sus iniciativas legislativas y ejecutar exitosamente su plan de gobierno.

El primer apartado concentra su atención en la revisión y síntesis del marco teórico y estado de la literatura sobre la interacción de funciones estatales en el marco de la aprobación de la ley. El segundo plantea hipótesis a ser revisadas y recopila información relativa a los presidentes y la forma en que han ejercido su capacidad de presentar proyectos de ley en el Ecuador desde el año 1979 hasta el año 2016, proporcionando datos que permiten entender las líneas generales de interacción entre las funciones ejecutiva y legislativa. El tercero pretende revisar la incidencia de las variables explicativas propuestas en la capacidad efectiva del ejecutivo de conseguir aprobación de sus iniciativas legales presentadas frente al órgano legislativo.

Se determina la pertinencia de analizar el caso ecuatoriano puesto que el estudio de un solo país permite controlar variables contextuales y considerando los pocos estudios efectuados

sobre el país en este campo, conviene contar con datos completos sobre la iniciativa legislativa del ejecutivo en un periodo de tiempo amplio. La metodología de análisis presentada se sustenta en un estudio estadístico. En primer momento, la presentación de datos será descriptiva, presentando información fiable para el país a ser estudiado. Luego, se realiza un estudio estadístico causal, que identifica, en contextos de inestabilidad institucional y con valores altamente variantes, los motivos que permiten al ejecutivo aprobar propuestas de ley en la legislatura.

Finalmente, las conclusiones demuestran que los factores que permiten al ejecutivo la aprobación de sus iniciativas legales frente al órgano legislador son: la capacidad de conformar coaliciones legislativas mayoritarias, las capacidades institucionales del ejecutivo, la distancia ideológica entre el partido político con más asientos en la legislatura y la materia del proyecto de ley.

Agradecimientos

Este sin duda ha sido un tiempo de muchos cambios. Agradezco a todas las personas que, en distintos periodos de tiempo han estado junto a mi durante el desarrollo de mi maestría y por supuesto de esta tesis. Algunas personas han llegado, otras se han ido y otras están de maneras distintas. Mi gratitud hacia todos ellos, ya que de una u otra forma me han ayudado a construir lo que actualmente soy.

La mayor gratitud hacia mis padres, con quienes he compartido mi vida hasta el momento. Durante todo este tiempo junto a ustedes hemos llegado a ser grandes amigos. Lucía y Eduardo, mis queridos padres, mi ejemplo de trabajo fuerte y responsabilidad, de respeto, y principalmente mis mentores en buscar el honor en todos nuestros actos.

Gracias a mi hermano, Alberto. Su contribución en mi vida ha sido además de especial, única.

A quienes han estado ayer y hoy brindándome amor incondicional. Dentro de los errores propios del género humano, espero haber sido digno de sus sentimientos.

Un especial agradecimiento a Santiago Basabe, gran maestro y amigo.

Introducción

La interacción entre funciones del estado ha sido materia especial de análisis por parte de la Ciencia Política. Uno de los campos más estudiados con respecto a esta tradición de estudios es el juego político entre el órgano legislador y la función ejecutiva durante la producción normativa. Este proceso es fundamental para el establecimiento de políticas públicas y la implementación de la agenda de gobierno de cada presidente. Y, además, relevante, pues las leyes son un instrumento frecuentemente requerido por los presidentes para el cumplimiento de las ofertas generadas en campaña y ganar la simpatía de la ciudadanía y diversos grupos de presión.

Por este motivo, surge la necesidad de analizar de forma minuciosa qué tipo de procesos se llevan a cabo al momento de aprobar un proyecto de ley remitido por parte del ejecutivo a la legislatura, tomando en cuenta los incentivos de cada una de las funciones del estado para este fin, e identificar cuáles son los elementos que permiten al ejecutivo aprobar sus iniciativas legales para evitar el uso de vías unilaterales de acción.

Bajo esta perspectiva, surge la pregunta de investigación que guía el presente trabajo: ¿Cuáles son los factores que permiten al presidente incrementar su capacidad de aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura?

Con el fin de responder la pregunta de investigación de forma teórica y metodológicamente válida, dentro del Capítulo 1 se realiza una minuciosa revisión de la literatura, analizando el marco teórico sobre la interacción entre funciones legislativa y ejecutiva y las estrategias adoptadas por esta última para la aprobación de sus proyectos de ley.

En el capítulo señalado se evidencia que según la literatura especializada las causas que permiten al ejecutivo aprobar su agenda legislativa de manera exitosa cuando no recurre a mecanismos unilaterales de actuación son: las capacidades institucionales, el calendario electoral, la mayoría legislativa propia o en coalición del presidente, la fragmentación de la legislatura, la distancia ideológica entre actores de la legislatura y el ejecutivo y la materia e importancia del proyecto de ley presentado.

La revisión de la literatura se divide en dos secciones. La primera, enfocada en el estudio de la interacción entre el ejecutivo y el legislativo, desde los estudios realizados por Linz (1990), Shugart y Carey (1992) y Nino (1996), quienes identifican a las legislaturas latinoamericanas como entes de bajo rendimiento, que condicionan sus acciones a las del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001). La segunda, que ha profundizado el estudio de las relaciones entre ambas

funciones del estado dentro del proceso de producción de la ley, verificando que las legislaturas no necesariamente son entes puramente reactivos y analizando las causas que permiten al ejecutivo aprobar sus iniciativas normativas por la vía legislativa (Alemán y Navia, 2009; García Montero, 2007, 2009; Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014).

Se procura una discusión crítica de esta literatura, analizando su evolución desde los estudios que analizan la interacción general entre funciones del estado a los que revisan el proceso de producción normativa a través de una importante cantidad de evidencia empírica, situándose en explicaciones concretas para el éxito legislativo de la función ejecutiva.

El capítulo 2 inicia determinando de forma clara los elementos y condiciones identificados por la literatura especializada que coadyuvan al éxito legislativo de la función ejecutiva. Se efectúa una lectura crítica de las propuestas teóricas y metodológicas hasta la fecha, haciendo énfasis en las variables explicativas propuestas y las unidades de análisis empleadas en estudios precedentes, con el fin de justificar el modelo teórico y metodológico que se plantea. Aunque se toma como base y fundamento de este análisis lo ya realizado, se pretende generar aportes a la línea de estudios mediante una nueva verificación de hipótesis comprobadas y proponiendo un estudio desde una unidad de análisis distinta (proyectos de ley). Esta forma de proceder resulta útil y permite dar mayor importancia a las características individuales de cada propuesta normativa generada por el ejecutivo para conocimiento de la legislatura.

Dentro de este trabajo procuramos observar cada proyecto de ley, evitando asumir que aprobar muchas leyes implique un éxito legislativo mayor, pues muchas de estas normas podrían ser simbólicas e incluso inútiles. Al concluir el capítulo 2 se identifican las unidades de análisis a ser estudiadas, las hipótesis planteadas, las variables dependiente e independiente y su pertinencia para contestar la pregunta de investigación propuesta. Además, se justifica la pertinencia de estudiar al Ecuador y el periodo temporal seleccionado.

El capítulo 3 presenta los datos generales identificados para el Ecuador entre 1979 y 2016, incluyendo la conformación de la legislatura, la fragmentación partidista, la distancia ideológica entre el ejecutivo y el partido mayoritario de la legislatura, la cantidad de propuestas legislativas de cada presidente y elementos contextuales relevantes para el estudio. Se procura una explicación ordenada y analítica de los datos identificados. Finalmente, se presenta un modelo de regresión que pone a prueba las hipótesis propuestas.

Por último, se revisan los resultados obtenidos a través del ejercicio metodológico propuesto. Y, finalmente, se presentan los resultados dándoles una lectura por medio de la propuesta teórica del trabajo. Se presentan conclusiones y se aporta varios datos tendientes a generar una agenda de investigación sobre la temática analizada, con énfasis en la necesidad de establecer mecanismos de estudio que permitan dar mayor relevancia a cada uno de los proyectos de ley aprobados por el ejecutivo.

Capítulo 1. La relación ejecutivo legislativo. Una pugna de poderes por la gobernabilidad

1.1. La interacción entre funciones ejecutiva y legislativa

Existen varias arenas políticas en las cuales las funciones ejecutiva y legislativa pueden interactuar, por ejemplo, el régimen de fiscalización, la designación de autoridades públicas, la aprobación de presupuestos y, por supuesto, la producción normativa. Esta última materia es una de las más estudiadas por la riqueza de instrumentos existentes para su revisión. En este sentido, se configura la pregunta de investigación de esta tesis: ¿Cuáles son los factores que permiten al presidente aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura? Así, se pretende observar la forma en la que cada uno de los presidentes ecuatorianos, desde 1979, ha interactuado con la legislatura, en el intento de aprobar los proyectos de ley enviados y necesarios para el establecimiento de su programa de gobierno. A través de este ejercicio, se busca identificar las condiciones políticas e institucionales en las que cada uno de los primeros mandatarios ha desempeñado su cargo, y cómo éstas han afectado el incremento o disminución de su éxito legislativo.

Existe abundante literatura sobre el tema estudiado. Uno de los primeros trabajos sobre la tradición es sin duda el generado por Shugart y Carey (1992). Dentro de sus principales hallazgos, se destaca la importancia del diseño institucional al momento de determinar las relaciones entre funciones del *estado* y cómo éstas interacciones afectan la toma de decisiones políticas relevantes dentro de una democracia. (Llanos Escobar y García Vinueza, 2018).

Siguiendo la misma tradición, Mainwaring y Shugart (1997) identifican las herramientas que los marcos institucionales otorgan al ejecutivo y al legislativo para interactuar entre ellos. Así, catalogan a las atribuciones conferidas a favor del ejecutivo dentro del proceso legislativo como proactivas y reactivas. Las atribuciones proactivas son aquellas que permiten al presidente generar actos propositivos, que demuestran iniciativa y que surgen de su actuar unilateral. Por otra parte, las atribuciones reactivas son las que permiten al ejecutivo responder frente a las actuaciones de la legislatura. Las conclusiones propuestas por los autores son útiles y permiten segregar las atribuciones institucionales de la función ejecutiva en dos grupos altamente relevantes para esta tradición de estudios. Son pertinentes, además, pues el presente estudio se centrará en una atribución proactiva del presidente, concretada como su capacidad de entregar iniciativas legales para conocimiento del congreso.

En la misma línea de estudios, y una vez definidas las atribuciones reactivas y proactivas, Cox y Morgenstern (2001) determinan que las legislaturas latinoamericanas son entes

principalmente reactivos, que no hacen uso de su capacidad de presentar proyectos de ley. Bajo esta perspectiva, los autores determinan que las legislaturas latinoamericanas en la mayoría de los casos, se limitan a responder frente a las propuestas de la función ejecutiva tomando una postura que dependerá de variables políticas e institucionales y de sus capacidades efectivas de interactuar. Así, los autores generan una tipología relacionada con las posturas tomadas por los congresos frente a distintos tipos de presidentes, clasificándoles en recalcitrantes, negociadores, parroquiales-venales o subordinados.¹ Con sustento en esta tipología inicial, Cox y Morgenstern (2001) determinan un catálogo de relaciones, de acuerdo con sus características principales, que pueden vincular a la legislatura y el presidente, y que determinan criterios para entender la forma en la que interactúan y el sentido probable de sus decisiones.

Otra de las ideas generales del estudio de Cox y Morgenstern es que los presidentes deben aprobar su programa de gobierno, contenido en normas, a través de los medios que se encuentren a su disposición. Caso contrario, se verían imposibilitados de acción y en una situación precaria de ingobernabilidad. Por lo tanto, si es que las iniciativas legales fueran recurrentemente rechazadas, el ejecutivo podría recurrir a otro tipo de mecanismos. Uno de ellos es la negociación directa frente a los distintos actores que intervienen en el proceso de aprobación de la ley (*pork barrel*²), procurando intercambios -no necesariamente legítimos- para conseguir votos. En caso de que no exista apertura alguna para efectuar negociaciones e intercambios, los ejecutivos tienen la alternativa de adoptar decisiones unilaterales, con sustento en las capacidades institucionales que la normativa vigente les otorga. En la misma línea Morgenstern y Nacif (2002) han observado que los parlamentos latinoamericanos tienen menos atribuciones institucionales que los ejecutivos. Por ende, para ellos resulta complejo contraponerse frente a las eventuales acciones unilaterales, ejecutadas por parte de la función ejecutiva y responder de manera adecuada frente al uso de atribuciones como la capacidad de decreto, por ejemplo.

¹ De acuerdo con los autores, las legislaturas recalcitrantes se oponen de forma tajante a cualquier iniciativa legislativa presentada desde el ejecutivo; las legislaturas negociadoras estarán abiertas a llegar a distintos tipos de acuerdos, dependiendo de la materia e importancia de la ley propuesta, así como de su capacidad específica de negociación; la legislatura parroquial venal pretende obtener réditos financieros o políticos a través de la negociación con el ejecutivo; y, finalmente, la legislatura subordinada se supedita a las disposiciones de la función ejecutiva sin tener mayor capacidad de maniobra o negociación.

² Esta expresión ha sido ampliamente utilizada dentro de la literatura referente a los Estados Unidos de América. Se refiere a la posibilidad de conseguir financiamiento público para la implementación de obras de interés local. A través de esta práctica, congresistas y senadores pretenden ganar visibilidad a nivel sub nacional con el fin de promover sus carreras políticas en estos ámbitos.

En síntesis, la literatura principal sobre las relaciones entre la presidentes y congresos indica que la autoridad ejecutiva necesita aprobar sus disposiciones a través de cualquier mecanismo disponible. La estrategia que adopte dependerá de la apertura de la legislatura para negociar, en término legítimos o ilegítimos, de su capacidad de alcanzar acuerdos dentro de la curva de indiferencia de los actores que intervienen en el proceso de formación de la ley y de las capacidades institucionales otorgadas a su favor, que le permiten presionar a la legislatura, o, inclusive, prescindir de ella.

Cada ejecutivo considerará sus condiciones institucionales y políticas para determinar una estrategia de aprobación de sus propuestas normativas. La democracia es, por su naturaleza, un sistema de acuerdos. Por ello, podemos sostener con sustento en los desarrollos académicos tradicionales que un camino de acción unilateral no es una buena apuesta para el ejecutivo, pues pondría poner en tela de duda sus credenciales democráticas. En una escala de preferencias, un ejecutivo preferiría usar el sistema a su favor analizando sus capacidades institucionales y políticas en lugar de prescindir de él. El camino de la acción directa, podemos pensar, tendría un mayor costo político.

Dentro de este conjunto de ideas, en todo caso, los estudios seminales sobre la materia coinciden en que, dentro de la interacción entre el ejecutivo y el legislativo en América Latina, este último actor tiene menores posibilidades de hacer prevalecer sus preferencias y condicionará su actuar a las conductas proactivas del presidente. (Shugart y Carey, 1992; O'Donnell, 1994; Nino, 1996; Mainwaring y Shugart, 1997; Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002).

1.2. De qué depende el éxito legislativo de la función ejecutiva: algunas explicaciones propuestas desde la literatura

Como suele ocurrir en el marco del desarrollo académico, una línea de estudios de proporciones amplias, como aquella que identifica a las legislaturas como entes de naturaleza reactiva en su relación con el ejecutivo e identifica motivos generales para ello, puede tomar caminos más específicos. Así, una nueva ramificación de los estudios que analizan la interacción del ejecutivo y legislativo en el marco de aprobación de la ley surge plantea nuevas preguntas de investigación y pretende entender cuáles son los motivos que le permiten a los presidentes aprobar sus proyectos de ley en la legislatura. Para este efecto, a continuación, se realiza una revisión de las explicaciones identificadas por la literatura especializada para el incremento del éxito legislativo de la función ejecutiva.

Las posibles explicaciones para el incremento del éxito legislativo del ejecutivo han sido varias y diversas. Muchas parten de la simple lógica, como la mayoría legislativa propia. Sin embargo, el rigor científico requiere que sean sometidas a análisis. Otras, por su parte, tienen un carácter contraintuitivo, como el nivel de fragmentación partidista. Y también deben ser probadas.

Con el fin de seguir un orden analítico adecuado, este acápite se subdivide en cuatro grupos de posibles hipótesis o explicaciones con potencial explicativo para el incremento del éxito legislativo del ejecutivo. Los grupos revisados son los siguientes: número de asientos en la legislatura favorables al ejecutivo, atribuciones institucionales a favor del presidente, elementos de orden político y naturaleza de las iniciativas legales del presidente. A continuación, se inicia la discusión de la primera categoría.

1.2.1. Mayoría legislativa del partido del ejecutivo

Linz (1990) considera que la clave de la aprobación de las iniciativas legales del ejecutivo en la legislatura es contar con una bancada legislativa propia y mayoritaria. Esto parte de la idea de que cuando un partido político ha accedido a la función ejecutiva y cuenta con una mayoría en la función legislativa no deberían existir programas de gobierno contradictorios. Por ende, ambas funciones del estado contribuirán con la tarea legislativa de la función ejecutiva. Y, de hecho, actuarán de manera coordinada en términos generales, pues el éxito del programa de gobierno a implementar implica el éxito del partido y el fortalecimiento de la posición política de todos quienes lo conforman.

Son varios los estudios que dan cuenta de la relevancia de contar con una mayoría legislativa afín para la aprobación de las iniciativas legislativas del ejecutivo (Mainwaring, 1993; Deheza, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Steger, 1997; Amorim Neto, 1998; García Montero, 2007; García Montero, 2009; Santos, Pérez Liñan y García Montero, 2014). Los autores enunciados manifiestan que un presidente que cuente con una mayoría legislativa propia o un gran número de legisladores de su partido podrá controlar la agenda legislativa, aprobar los proyectos de ley que envíe para conocimiento del congreso e implementar su programa de gobierno sin mayores inconvenientes. En detrimento de esta afirmación, un ejecutivo carente de bancada legislativa propia, o cuyo tamaño no sea suficiente para aprobar sus iniciativas legales de forma directa, requerirá la adopción de otro tipo de medidas, como la negociación, la repartición de réditos o beneficios o la cesión de espacios de poder.

Hay dos momentos para obtener una mayoría legislativa, que configuran, además, dos formas distintas de buscar este objetivo. La primera, a través de la campaña electoral y las elecciones legislativas, donde el presidente, a través de un proceso electoral, conseguirá un número de legisladores pertenecientes a su partido suficiente para aprobar sus iniciativas legales. La segunda, a través de la generación de coaliciones. Esta última alternativa se encuentra supeditada a la no consecución de la primera, pero también a casos especiales en los que la mayoría requerida para la aprobación de un proyecto de ley cambia, de acuerdo a la naturaleza del proyecto de ley presentado. Es usual que ciertos tipos de normas cuenten con un procedimiento de aprobación especial. Un ejemplo claro de esta situación se puede identificar en las reformas constitucionales, que por lo general requieren de una mayoría calificada o superior para su aprobación.

La no consecución de una mayoría legislativa propia, o bien, que esta sea insuficiente para aprobar directamente todas las iniciativas legales enviadas a la legislatura por parte del presidente, motiva al ejecutivo para conformar coaliciones legislativas, siguiendo lógicas de negociación (Chasquetti, 1997; Amorim, 1998; Altman, 2001; 2008; Pérez Liñán, 2000). En algunos casos, la ausencia de una bancada legislativa mayoritaria y afín al ejecutivo le motiva a emprender procesos de negociación específicos, procurando la generación de una mayoría inmediata para aprobar uno o varios proyectos de ley específicos, conformando lo que Mejía (2000) denominada “coaliciones fantasmas”, que no implican estabilidad y permanencia en su duración como una coalición de gobierno, sino que se destinan a un fin específico.

Evidentemente, la identificación de coaliciones temporales es compleja, pues por su propia naturaleza son efímeras y poco transparentes.

A pesar de la obvia necesidad de una bancada legislativa propia, existen presidentes que han conseguido aprobar sus iniciativas normativas sin modificaciones a pesar de no contar con un número de asientos favorable dentro del congreso (Mayhew, 2005). Esta situación evidencia la existencia de acuerdos subyacentes, o en su defecto, la concurrencia de explicaciones adicionales que contribuyen al incremento del éxito legislativo de la función ejecutiva (Llanos Escobar y García Vinuesa, 2018). Por ende, es legítimo asumir que existen elementos explicativos adicionales para la aprobación de las iniciativas legales del ejecutivo, generando la necesidad de considerar elementos que deben ser analizados conjuntamente con el tamaño de la bancada favorable al ejecutivo en el congreso.

En el sentido descrito, uno de los principales condicionamientos existentes para revisar la mayoría legislativa como principal variable que explica la aprobación de proyectos de ley del

presidente es la disciplina partidista. Si bien, muchos de los estudios que han revisado la incidencia de la variable mayoría en la legislatura parten del supuesto de que la disciplina existe de forma general, es un elemento que no puede ser asumido irreflexivamente por el investigador. En todo caso, debemos entender que existen casos en los cuales, aunque el ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa perteneciente a su propio partido, pueden existir facciones dentro del mismo, que generen la necesidad de analizar elementos adicionales a la simple existencia de una mayoría legislativa propia. En otras palabras, aunque el partido del ejecutivo sea mayoritario en el congreso, no podemos dar por hecho que existe disciplina partidista y agendas políticas similares entre ambos actores.

Siguiendo este orden de ideas, debemos considerar que existen varios motivos que pueden relativizar la mayoría legislativa como principal variable explicativa para la aprobación de iniciativas legislativas del ejecutivo.

1.2.2. Capacidades institucionales

Otra de las principales explicaciones propuestas para el incremento del éxito legislativo de la función ejecutiva es la capacidad institucional otorgada por la Constitución y la Ley a favor del presidente. Son varios los estudios que han verificado esta situación, aportando datos y teorías relevantes: (Mainwaring y Shugart, 1997; Mejía, 2000; Tsebelis y Alemán, 2005; García Montero, 2007, 2009; Alemán y Navia, 2009, Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014). La lógica que estos estudios siguen es la siguiente: a medida que las capacidades institucionales del presidente incrementan, cuenta con mayor posibilidad de intervenir en el proceso legislativo y condicionar a la legislatura, en procura del cumplimiento de sus objetivos.

Son varias las atribuciones institucionalmente consagradas a favor del ejecutivo que pueden ser consideradas claves y que deben ser revisadas como posibles explicaciones para entender el éxito legislativo del ejecutivo. Este tipo de capacidades pueden dividirse en dos grupos. En el primero se agrupan aquellas que permiten al ejecutivo intervenir dentro del proceso legislativo como un jugador con veto. En el segundo observamos a aquellas que otorgan atribuciones a favor del ejecutivo para legislar por decreto o de manera exclusiva sobre ciertas materias.

Así, a mayores capacidades institucionales legalmente otorgadas, el presidente contará con mayor fortaleza y recursos unilaterales de presión frente al poder legislativo para conseguir una decisión favorable a sus intereses y la aprobación de su plan de gobierno, desde un punto

de vista de sus capacidades proactivas. Por otra parte, desde la revisión de sus capacidades reactivas, el ejecutivo, como un actor con capacidad de veto, puede condicionar y modificar las actuaciones legislativas del congreso. Para algunos autores, las capacidades institucionales son una variable explicativa fundamental del éxito legislativo del ejecutivo, pues permiten la generación de lo que Cox y Morgenstern (2001) denominan un presidente imperial, que hace uso de sus atribuciones unilaterales de tal manera que no requiere de un organismo legislador que apruebe sus proyectos de ley. Sin embargo, el lector deberá considerar que el presente estudio no se centrará en la revisión de presidentes imperiales, ya que su objeto de análisis es, precisamente, la interacción entre dos funciones del estado con relación a un proceso específico. Dado que los actores políticos analizan el contexto en el que se desenvuelven, una legislatura consciente de las atribuciones institucionales altas de un ejecutivo tendrá mayores incentivos para negociar y evitar que el ejecutivo tome determinaciones unilaterales que pueden resultar perjudiciales para sus actividades en distintos aspectos.

Las estrategias para analizar la incidencia de las capacidades institucionales de la función ejecutiva en el incremento de su éxito legislativo han sido diversas. Mejía (2000), por ejemplo, analiza leyes producidas durante el mandato del expresidente ecuatoriano León Febres Cordero y presentadas con sustento en la atribución institucional del ejecutivo para catalogarlas como económicas urgentes. Esta forma de proceder, de acuerdo con la legislación ecuatoriana vigente durante el mandato de Febres Cordero, le permitió presionar a la legislatura a través de la presentación de muchos proyectos de ley simultáneos, obligándole a conocerlos y aprobarlos en un proceso expedito, diferente al previsto para leyes regulares. Naturalmente, por la cantidad de normas que la legislatura debió conocer, no pudo pronunciarse sobre cada una de ellas, generando que se cumpla la consecuencia legal de su no revisión, y que los mismos entren en vigencia sin modificación como decretos ley.

A través de la estrategia descrita, el expresidente ecuatoriano León Febres Cordero consiguió aprobar el 65% de sus iniciativas legislativas durante su primer año de gobierno (Burbano y Rowland, 1998). Este es un claro ejemplo de la importancia de las capacidades y atribuciones institucionales conferidas a favor del presidente de la República al momento de aprobar las iniciativas normativas que envía para conocimiento del congreso. Sin embargo, como ocurre con la mayoría legislativa, las capacidades institucionales del ejecutivo no pueden ser consideradas como una explicación a prueba de cualquier fallo. De hecho, para el caso del presidente ecuatoriano Febres Cordero, la estrategia que funcionó durante su primer año de gobierno perdió eficacia durante los siguientes. Podría pensarse que, en la interrelación entre

funciones del estado, la legislatura atravesó un proceso de aprendizaje que le permitió responder de forma más adecuada frente a las estrategias unilaterales del ejecutivo (Burbano de Lara y Rowland, 1998; Mejía, 2000).

En el mismo sentido, Alemán y Navia (2009) verifican que los presidentes que cuentan con mayores atribuciones normativas conferidas a su favor tienen en sus manos mayores instrumentos para presionar al legislativo hacia el apoyo de sus propuestas e iniciativas legales. No obstante, los autores manifiestan que este elemento no puede fungir como variable única de análisis. Por ello, si bien un ejecutivo con capacidades institucionales grandes podría gobernar directamente, por decreto o decreto ley, existen restricciones también contempladas a través de la normativa, como la reserva de ley o la iniciativa exclusiva para tratar determinados temas, que obligan al ejecutivo a activar sus capacidades negociadoras para obtener concilios y acuerdos frente a temas que deben contar con el visto bueno de la legislatura. Es decir que, las capacidades institucionales no pueden fungir como explicación única y exclusiva para el incremento del éxito legislativo de los presidentes.

Una de las principales propuestas metodológicas para verificar la incidencia de las capacidades institucionales del ejecutivo frente a la aprobación de normativa propuesta en la legislatura es la generada por García Montero (2007, 2009). En sus trabajos, García Montero desarrolla el denominado índice IPIL, por medio del cual revisa 14 criterios institucionales clasificados en 5 categorías dentro del proceso de formación de la ley. Desde un análisis amplio de las atribuciones con las que cuenta el ejecutivo dentro del trámite de un proyecto de ley, la autora genera un indicador que da cuenta de la fortaleza general del ejecutivo, en términos institucionales. El indicador tiene virtudes, en la medida que configura presupuestos para las distintas conformaciones institucionales de varios países. Es versátil y permite su aplicación en estudios comparados de amplio alcance. La estrategia es exitosa para verificar la incidencia de la capacidad institucional sobre el incremento del éxito legislativo del ejecutivo. Sin embargo, su conformación amplia impide revisar la incidencia de mecanismos institucionales aislados o de proyectos de ley a nivel individual, pues su aplicación en estudios donde la unidad de análisis sea una propuesta legislativa resultaría compleja.

A pesar de sus virtudes, el indicador puede ser cuestionado por algunos motivos. Por una parte, se concibe con base en la revisión de normas constitucionales y a lo sumo, legales. Usualmente, la minucia del trámite legislativo de cada país, y especialmente en América Latina, se encuentra contenida en normativa de carácter reglamentario, que difícilmente puede ser analizada de forma cuidadosa en un estudio comparado a nivel supranacional de amplio

alcance. Por otra parte, este indicador deja por fuera eventuales capacidades institucionales contenidas por fuera del proceso legislativo, que podrían ser relevantes como un mecanismo institucional otorgado a favor del ejecutivo que permitiría generar presión sobre la legislatura. Por ejemplo, si necesidad de que se establezca dentro del proceso legislativo, el ejecutivo podría tener incidencia en la designación de autoridades públicas vinculadas a la organización de elecciones y calificación de candidaturas, lo cual, aunque no forma parte del proceso legislativo permitiría al ejecutivo condicionar fuertemente el proceder de la legislatura.

En la parte empírica, el estudio de García Montero (2009), que toma como variable explicativa del éxito legislativo del ejecutivo a sus capacidades institucionales consigue demostrar esta hipótesis. Por ende, queda claro que las capacidades institucionales de la función ejecutiva, medidas a través del IPIL, son relevantes al momento de explicar el incremento en el rendimiento legislativo del ejecutivo.

Por otra parte, literatura vinculada a otro tipo de estudios ha propuesto mediciones útiles de la potencia institucional del ejecutivo. Este tipo de mediciones se han generado, principalmente, en estudios sobre hiperpresidencialismo. Un ejemplo claro de este tipo de procedimientos se encuentra en el estudio desarrollado por Valdivieso y Rivera (2015), donde se plantea un indicador de la potencia institucional del ejecutivo, sin hacer énfasis en el trámite de producción normativa. Es necesario considerar este tipo de mediciones, aunque no han sido utilizadas en estudios prácticos para explicar el incremento del éxito legislativo del ejecutivo, aportan un marco teórico útil, y permitirían cubrir aspectos que el índice IPIL no contempla. Es posible que estudios sobre hiperpresidencialismo y relación entre funciones del estado converjan. Por ello, el desarrollo de indicadores específicos de potencia legislativa podría ser generado a través de las experiencias en otro tipo de estudios.

Dentro del análisis de las capacidades institucionales, Alemán y Navia (2009) obtienen conclusiones concordantes con las obtenidas por parte de García Montero (2007, 2009) aplicando una metodología diferente. En lugar de asignar un valor de potencia institucional de un determinado presidente, se centran en proyectos de ley que han sido designados como económicos urgentes por parte del ejecutivo, y que, por ende, se someten a un proceso diferenciado. El estudio de los autores demuestra que los proyectos que han sido catalogados de esta manera tienen mayores probabilidades de ser aprobados por la legislatura, en la medida que su actuación se ve condicionada por el presidente, inclusive, a través de un trámite distinto, que disminuye la capacidad de reacción de la legislatura.

En todo caso, los trabajos previos sobre la materia revisada determinan que

(...) este tipo de variables son importantes al momento de observar un incremento en la capacidad efectiva del primer mandatario para obtener la aprobación de sus proyectos de ley. Sin embargo, varios de los autores que han utilizado variables explicativas de esta naturaleza (Mejía, 2000; Tsebelis y Alemán, 2005; Alemán y Navia, 2009; García Montero, 2009; Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014), proponen un grupo de variables complementarias que también inciden de forma representativa en la aprobación de las iniciativas legales remitidas desde la función ejecutiva, como, por ejemplo, las variables de orden político. (Llanos Escobar y García Vinuesa, 2018).

También existen críticas a los trabajos que han generado una propuesta teórica que explica el incremento del éxito legislativo de la función ejecutiva. La primera se vincula directamente a las fuentes de la información consultadas. En general, estos estudios analizan la presencia de capacidades institucionales en el texto constitucional y la norma que regula el funcionamiento de la legislatura, dejando de lado normativa secundaria, que, en países de América Latina, es mucho más descriptiva y específica al otorgar capacidades institucionales a favor de una de las funciones del Estado. En el mismo sentido, muchos de los estudios de esta naturaleza se han enfocado en determinar la presencia o ausencia de atribuciones institucionales, sin reparar mayormente en la forma de ejecución de estas atribuciones para cada trámite legislativo. Esto provoca que las conclusiones adoptadas por este tipo de estudios no sean, necesariamente, el reflejo de las capacidades institucionales reales y generan, además, limitaciones en la capacidad de extrapolar conclusiones de un contexto a otro, pues en muchos casos, las capacidades institucionales no son comparables entre los distintos países. Naturalmente, estas circunstancias obligan al investigador a tomar este tipo de variables explicativas con reservas, aceptando y admitiendo la presencia de elementos explicativos distintos que complementan a este tipo de explicaciones.

1.2.3. Variables vinculadas a la interacción de actores

La literatura especializada sobre la materia también ha identificado variables de índole político, vinculadas a la interacción entre actores frente a terceros y dentro de órganos colegiados de decisión como potencialmente explicativas del éxito legislativo del ejecutivo (García Montero, 2009; Alemán y Navia, 2009; Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014). Las principales explicaciones de esta naturaleza son las siguientes: “nivel de fragmentación partidista, la distancia ideológica entre el partido mayoritario del congreso y el ejecutivo, la distancia ideológica entre partidos de la Asamblea Legislativa y el calendario electoral

(Periodo luna de miel³) (Llanos Escobar y García Vinueza, 2018, 177)”. Por su parte, otros trabajos que han tomado como caso de análisis al Congreso de los Estados Unidos de América han encontrado otro tipo de variables explicativas que contribuyen al éxito legislativo de la función ejecutiva como por ejemplo: las capacidades institucionales de la legislatura, las capacidades políticas de la legislatura, la división de poderes en el plano formal y material, el calendario electoral y la popularidad del presidente (Edwards, 1989; Bond and Fleisher, 1990; Covington *et al.*, 1995). Sin embargo, estas variables no son necesariamente relevantes en el caso estudiado, pues existen elementos inherentes al sistema político de los Estados Unidos que distan superlativamente de las condiciones actualmente existentes en América Latina, como por ejemplo su diseño institucional, la calidad de Estado Federal, su sistema bipartidista y su complejo sistema electoral.

El catálogo de variables explicativas de acuerdo a la literatura especializada es amplio y no se limita a las enunciadas de forma previa. García Montero (2009), en su estudio doctoral sobre la temática analizada, identificó otro tipo de elementos relevantes, como, por ejemplo: la distancia ideológica entre el ejecutivo y el partido dominante del congreso. Este tipo de elementos son importantes, pues mientras más cercana sea la posición ideológica de los dos actores en interacción, aumenta la posibilidad de que existan puntos de confluencia y acuerdo, que permitan la aprobación de las iniciativas legales del ejecutivo. Estos hallazgos son posteriormente ratificados por otros estudios (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014; Llanos Escobar y García Vinueza, 2018).

La fragmentación partidista es un elemento de importante consideración, pues contempla la dispersión de los esfuerzos negociadores de un ejecutivo. En este sentido, la literatura ha previsto que, a medida que incrementa la fragmentación partidista dentro de una legislatura las posibilidades del ejecutivo para aprobar sus proyectos de ley disminuyen. Esto tiene una explicación coherente pues, un mayor nivel de fragmentación partidista implica la existencia de una mayor cantidad de actores con quienes se debería emprender un diálogo o una negociación. Por ende, a mayor cantidad de actores, mayor cantidad de negociación y mayores costos.

³ “El periodo luna de miel ha sido definido por Alemán y Navia (2009) como el término de un año contado a partir de que un presidente asume sus funciones. Se le imputa un determinado nivel de causalidad como explicación de la capacidad efectiva del presidente para aprobar sus proyectos de ley en la legislatura, debido a que cuando el presidente asume sus funciones cuenta con su máximo nivel de popularidad durante toda su gestión, y, además, tiene muchos incentivos para cumplir sus ofertas de campaña” (Llanos Escobar y García Vinueza, 2018,177).

No obstante, la fragmentación partidista en la mayoría de casos debe ser interpretada y leída conjuntamente con otro tipo de variables. El caso más concreto para este análisis es la distancia ideológica entre los actores del congreso o de los actores del congreso frente al ejecutivo. Siguiendo esta línea de pensamiento, un legislativo con muchos actores, pero cercanos en términos ideológicos permitiría al ejecutivo consolidar sus esfuerzos negociadores o que, por la cercanía ideológica, cada proceso de negociación tenga costos menores a los que existirían con actores que se encuentran en una posición ideológica muy lejana.

1.2.4. Variables contextuales

Uno de los principales estudios sobre las variables enunciadas en el párrafo precedente para el contexto de América es el generado por Alemán y Navia (2009). Este trabajo se concentra en las actuaciones e interacciones entre la legislatura y el presidente chilenos con relación al conocimiento y aprobación de los proyectos de ley de iniciativa del ejecutivo. Los autores analizan las atribuciones institucionales del ejecutivo, ejemplificadas como la capacidad de presentar proyectos de ley económicos urgentes, el calendario electoral y la popularidad del presidente como fundamentales para explicar el éxito legislativo del ejecutivo. Las hipótesis propuestas por Alemán y Navia se verifican parcialmente, determinando que el calendario electoral y las capacidades institucionales del presidente son relevantes para explicar la aprobación de sus propuestas normativas presentadas ante la legislatura. Por otra parte, la variable propuesta por los autores, vinculada a la popularidad del ejecutivo, no consigue ser verificada, evidenciando la existencia de elementos disímiles frente a los Estados Unidos de América, donde la variable tiene capacidad explicativa y es relevante.

Con relación a la popularidad del ejecutivo, aunque se entiende que la intención de los políticos es buscar finalmente una reelección y extender sus carreras, y para este fin deben precautelar su aprobación pública, existe complicaciones al momento de revisar este tipo de indicadores. Por una parte, la consecución de datos sobre popularidad de presidentes susceptibles de comparación en periodos de tiempo largo no es una tarea sencilla. Por otra parte, en general, este tipo de datos se recopilan a través de estudios de opinión, que pueden cambiar de acuerdo con la forma que adopten los instrumentos de recopilación de datos.

Por su parte, el calendario electoral o periodo luna de miel resulta relevante pues, un ejecutivo seleccionado recientemente tendrá un nivel de aprobación superior, sin desgaste. Con el paso del tiempo, se entendería que su popularidad por lo general disminuirá. Esto implica que,

durante las etapas iniciales de un gobierno será más simple para el ejecutivo aprobar las disposiciones que contemple pertinentes para su gobierno, inclusive dentro de la legislatura.

1.2.5. Naturaleza de cada uno de los proyectos de ley remitidos desde el ejecutivo

Existe otro elemento de fundamental consideración para entender la capacidad del ejecutivo para aprobar sus iniciativas normativas dentro de la legislatura, que es, concretamente, la materia y características de cada proyecto de ley. Analizar la incidencia de este elemento ha sido complejo dentro de los estudios especializados sobre el tema, puesto que se ha tomado como unidades de análisis años o periodos presidenciales específicos para determinar los valores de las variables independientes y dependientes propuestas (García Montero, 2009). Así, resulta complejo revisar la particularidad de cada proyecto de ley en un contexto en el que las unidades de análisis revisadas revisan conjuntos de normas y no normas individualmente.

Existen algunos estudios sobre América Latina, principalmente para Brasil (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003; y de Limongi y Figuereido, 2000), donde se ha concebido mecanismos de revisión que permiten identificar las particularidades individuales de las iniciativas legislativas remitidas por parte del presidente para su aprobación en la legislatura. En el caso del primer estudio los autores identifican que las mayorías legislativas cambian de manera frecuente entre cada proyecto de ley conocido (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003). Esto permite verificar qué proyectos de ley son priorizados por la legislatura, planteando un criterio de relevancia política con sustento en el manejo de la agenda. En cuanto al segundo estudio, Limongi y Figuereido revisan la disciplina partidista con relación a proyectos de ley específicos, verificando los cambios en la votación legislativa dentro del partido de gobierno en casos específicos y verificando cómo este fenómeno incide en el incremento del éxito legislativo de los ejecutivos brasileños.

Por otra parte, los autores referidos revisan proyectos de ley enviados por el ejecutivo para aprobación de la legislatura dentro de materias específicas, consideradas altamente relevantes, para verificar la incidencia de sus particularidades con relación a su aprobación. Si bien este segundo estudio no genera una clasificación que considere todos los elementos que dan particularidad a un proyecto de ley (como su importancia y jerarquía normativa), genera una clasificación con relación a la materia, asignando mayor valor a algunos proyectos de ley sobre otros, en virtud de los temas que pretenden ser regulados. La lógica que se encuentra detrás de este tipo de estudios indica que a medida que la materia del proyecto de ley se

vincula con campos más polémicos (economía, tributos, sistema político, derechos laborales) los costos de tomar decisiones poco populares pueden resultar más altos. Por ende, los ejecutivos enfrentarán mayores dificultades para que este tipo de normas sean aprobadas.

Otro estudio que considera la materia de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo para su aprobación dentro de la legislatura es el realizado por Alemán y Navia (2009). Los autores realizan un análisis de las iniciativas legislativas remitidas por ejecutivo sobre campos relevantes de la política pública: económico, político, laboral. Sin embargo, esta estrategia de análisis no implica que la materia, naturaleza o alguna característica propia de cada proyecto de ley sea considerada como una variable relevante para contestar la pregunta de investigación propuesta, que pretende identificar los elementos que permiten el ejecutivo aprobar sus iniciativas legales. De todas formas, aunque la estrategia no permite reducir la observación a un nivel individual de cada ley, es claro que para los autores que han trabajado la materia de cada proyecto de ley es un tema que debe ser observado, lo que amerita la consecución de una metodología que permita observar los proyectos de ley a nivel individual.

Dentro del estudio de Alemán y Navia (2009) se concluye que los proyectos de ley presentados sobre determinadas materias (económico), consideradas más relevantes, enfrentarán mayores dificultades para ser aprobados. Por ende, el ejecutivo cuenta con mayores incentivos para hacer funcionar sus recursos políticos y procurar la consecución de su aprobación puesto que su fracaso tendría costos superiores. Es decir, la materia de las iniciativas legales planteadas por el ejecutivo importa. Y, por ende, debe ser analizada si es que se pretende encontrar las razones por las cuáles pueden ser aprobadas. En particular, sus resultados son relevantes en cuanto a la materia económica y las reformas constitucionales, cuya aprobación es más compleja, pero que, al mismo tiempo, genera un incentivo mayor en el ejecutivo para movilizar sus recursos y buscar su aceptación.

Evidentemente, debemos tomar en cuenta que revisar la materia de cada uno de los proyectos de ley o su jerarquía es fundamental para entender la capacidad del ejecutivo para aprobar sus proyectos de ley, pues, una medición que considere periodos temporales o mandatos específicos como unidades de análisis no puede observar de manera adecuada la particularidad de cada ley. Es un dato que se pierde si simplemente se revisa el número de proyectos de ley aprobados o presentados. Por ello, la falta de consideración de elementos específicos de cada proyecto de ley enviado a la legislatura por el ejecutivo podría generar distorsiones en las conclusiones definitivas, pues, podrían existir ejecutivos con altos índices de éxito legislativo, pero cuyos proyectos de ley se refieran de forma exclusiva o casi

exclusiva a temáticas irrelevantes. Es decir que, el hecho de que un ejecutivo cuente con altas tasas de aprobación de proyectos de ley, en términos cuantitativos, no garantiza que las leyes importantes, requeridas para la implementación de su agenda de gobierno, tengan más posibilidad de ser aprobadas. Por ende, es fundamental que las propuestas teóricas recientes sobre el tema generen modelos que permitan apreciar de manera adecuada la naturaleza de cada una de las iniciativas legales generadas por el ejecutivo y su incidencia al momento de su aprobación.

1.3. Sobre los mecanismos de estudio empleados

1.3.1. Nivel de observación

Para la generación de la propuesta teórica de este estudio, es necesario sintetizar las tácticas de análisis empleadas por la literatura especializada. En este sentido, los estudios comparados más amplios han sido efectuados por parte de García Montero (2009) y Santos, Pérez Liñán y García Montero (2014), que se han enfocado en la realización de estudios comparados considerando una gran cantidad de países de América Latina. Dentro de los dos trabajos descritos las unidades de análisis son los gobiernos de determinados presidentes. Esto quiere decir que los valores de sus variables independientes y dependientes consideran periodos temporales amplios y dejan de analizar la minucia de cada iniciativa legal. Aunque este mecanismo tiene mérito y facilita la determinación de los valores de las variables dependiente e independientes, tiene limitaciones relativas vinculadas a la materia del proyecto de ley y la relevancia de los proyectos de ley que el ejecutivo consigue aprobar. Esta situación genera que la observación de éxito sea puramente cuantitativa, sin considerar la naturaleza y calidad de cada uno de los proyectos de ley aprobados por la función ejecutiva.

De forma general, la mayoría de los estudios efectuados sobre este tópico analizan o toman a los periodos presidenciales o legislativos como unidades de análisis. Pero esta forma de proceder, aunque favorece la captura de variables políticas e institucionales de forma precisa, no permite observar la relevancia de la materia o la importancia de un determinado proyecto de ley para su aprobación (García Montero, 2007). De la misma forma, la utilización de periodos temporales amplios impide verificar sutiles cambios en la conformación de la legislatura durante cada periodo o las coaliciones presentes en ella. Y, además, impide verificar adecuadamente la incidencia de variables contextuales que se modifican a lo largo de cada periodo de gobierno del presidente.

De la misma forma, en contextos altamente inestables y dentro de periodos de tiempo amplios, la captura de variables como el fraccionamiento de la legislatura y la distancia ideológica entre partidos y el presidente resulta compleja, pues es usual que estos valores cambien de forma recurrente. La limitación en el diseño de estos estudios se suscita por la dificultad de obtener información completa de cada una de las leyes a nivel individual, que permita una comparación adecuada.

Lo enunciado previamente no implica que la utilización de proyectos de ley individuales como unidades de análisis sea más simple. De hecho, esta práctica genera una serie de nuevos retos para el investigador. Por ejemplo, cuando se toma a cada proyecto de ley como unidad de análisis, debemos considerar la existencia de dos momentos de fundamental análisis. El primero, situado en la presentación del proyecto de ley. El segundo situado al tiempo de su aprobación. Aunque parezca paradójico, en muchos casos ambos momentos se encuentran separados por años. De hecho, para el caso ecuatoriano, resulta curioso que muchos proyectos presentados durante la presidencia de Jaime Roldós Aguilera, durante los años 1979 y 1980 no fueron conocidos sino hasta el gobierno de León Febres Cordero, en el año 1986.

La situación descrita implica que para el estudio de una misma ley tendremos dos momentos distintos, que cuentan con una medición específica de cada variable. Obviamente, cuando el trámite de un proyecto de ley es tan extenso, la conformación de la legislatura, el nivel de fragmentación presente, la distancia ideológica de los partidos y otros elementos cambian desde el punto inicial al final. Esto supone un nuevo reto, pues deberemos entender qué valores resultan relevantes y de qué forma pueden ser analizados.

Naturalmente, la dificultad enunciada debe ser superada a través de la lógica. Evidentemente, la configuración e inicio del juego entre el ejecutivo y el legislativo se generan al momento de presentar un proyecto de ley. Por ende, en todos los casos, estos valores serán los relevantes para entender la forma de interacción de las funciones del estado. En caso de que, tras muchos años de presentado el proyecto de ley sea retomado, cuando se encuentran en funciones una legislatura y un ejecutivo distinto, entenderemos que el ejecutivo que presentó el proyecto de ley ha fracasado en su aprobación.

1.3.2. Las variables dependientes

La literatura ha empleado dos mecanismos principales para para medir la capacidad del presidente de aprobar sus iniciativas legales en la legislatura: el éxito legislativo y la participación legislativa. Varios estudios han tomado el porcentaje de participación legislativa

del ejecutivo (García Montero, 2007, Santos, Pérez Liñán y García, 2014). Otros el porcentaje de éxito legislativo del presidente (Steger, 1997, Alemán y Navia, 2009, Saiegh, 2010, 2011, García Montero, 2007; García Montero, 2009).

La participación legislativa se define como “la proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo sobre el total de legislación aprobada durante un período presidencial” (García Montero, 2007, 77). Por otra parte, el éxito legislativo se define como el porcentaje de leyes aprobadas del sobre el total de leyes presentadas por el Ejecutivo (García Montero 2009, 78).

A partir del empleo de estas dos variables dependientes, los autores descritos se han concentrado en identificar los elementos que inciden en el incremento de los dos indicadores concebidos, comprobando que, entre los elementos que inciden en la variación del índice de éxito legislativo y del índice de participación legislativa del ejecutivo son, principalmente: la mayoría oficialista en la legislatura, el nivel de fragmentación partidista y la distancia ideológica entre partidos presentes en la Asamblea Legislativa.

Los trabajos existentes hasta la fecha han concebido distintas formas de identificar bajo qué condiciones un determinado actor con iniciativa legislativa puede dominar la producción de normas, en detrimento de las capacidades de otro actor. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha identificado estudios de esta naturaleza que tomen como unidades de análisis a las normas producidas de forma individual, identificando elementos en ellas que permitan evidenciar el por qué se aprueban, y principalmente, qué actor tiene mayor capacidad de aprobarlas bajo determinadas condiciones institucionales, políticas y económicas.

A partir de los estudios efectuados no se ha generado una verdadera innovación que permita observar los motivos por los cuales un presidente tiene mayor o menor capacidad para aprobar sus proyectos de ley, haciendo énfasis en las características principales de cada uno de ellos. Los trabajos previos han desarrollado una serie de variables que son relevantes, pero no únicas, a través de la revisión de indicadores y periodos de tiempo relativamente amplios, más que nada, por el sentido que han adoptado las variables dependientes propuestas. Pero, hasta la fecha no se ha propuesto un mecanismo de estudio que permita revisar las particularidades de cada una de las propuestas de ley, revisándolas como variable dependiente del estudio. Esta, sin duda, es una de las mayores innovaciones propuestas en este estudio.

1.3.3. Necesidad de nuevas verificaciones de los hallazgos de la literatura

Son varios los motivos que justifican el presente trabajo. Por una parte, es relevante probar nuevamente algunas de las principales hipótesis propuestas por estudios previos empleando

un mecanismo de observación distinto. De esta forma, se contará con mayor respaldo para las explicaciones aceptadas en la actualidad, a través de la aplicación de una metodología distinta.

Por otra parte, el presente estudio se propone analizar los proyectos de ley a nivel individual, con el fin de determinar la relevancia de algunas de sus características particulares en su aprobación o no. Por ello, se toma la aprobación del proyecto de ley como la variable dependiente del estudio, generando la capacidad de verificar sus características individuales como posibles explicaciones de su aprobación. Esta es la principal novedad de este estudio, pues, este mecanismo no ha sido empleado por la literatura hasta la actualidad, y se constituye como la verdadera innovación de este estudio.

Bajo esta perspectiva, se evidencia que, aunque la literatura ha analizado de forma exitosa la relevancia de las variables explicativas de carácter institucional y político, no ha revisado de forma profunda elementos relativos a la naturaleza de cada uno de los proyectos de ley remitidos desde el ejecutivo. Además, es claro que, en términos mayoritarios, los estudios han utilizado metodología de carácter cuantitativo, con un número medio de unidades de análisis, debido en gran parte a la disponibilidad de la información.

Este estudio toma algunas de las variables explicativas propuestas por parte de la literatura especializada y las pone a prueba en un país poco estudiado, como el Ecuador, a través de una metodología nueva. Se propone el análisis de un solo país dentro durante un periodo de tiempo largo (1979-2016), con el fin de controlar variables de carácter contextual que podrían incidir en los resultados de estudios realizados en un mayor número de países.

Por otra parte, se imputa los valores de la fragmentación, distanciamiento ideológico y mayoría legislativa al momento exacto de presentación de cada proyecto de ley, con el fin de verificar las lógicas presentes al momento de presentación de cada iniciativa legislativa, e identificar la real relevancia de este tipo de variables configuradas por la existencia de dos tiempos de análisis de observación requerida en este tipo de estudios. Es necesario tomar en cuenta que el tiempo de captación de los valores para variables independientes será el de la fecha de presentación de cada proyecto de ley. Se entiende que el juego político vinculado a la aprobación de una iniciativa legislativa inicia en consideración de las de las configuraciones institucionales y políticas existentes al momento del inicio del trámite. Y, de la misma forma, se entiende que, si el proyecto de ley no ha sido aprobado durante el periodo del ejecutivo que la ha planteado, este ha fracasado en la implementación de su plan de gobierno.

En la sección siguiente se analiza la propuesta teórica del presente estudio, con fundamento en variables de carácter institucional, político y relativas a la naturaleza del proyecto de ley, como potenciales explicaciones para explicar el éxito legislativo de la función ejecutiva.

Capítulo 2. Hacia un nuevo modelo para explicar el éxito legislativo: determinando la importancia de cada proyecto de ley en su aprobación

2.1. Un nuevo modelo desde la literatura

Como se evidencia de la revisión de la literatura, se han propuesto diversas variables explicativas para entender por qué los presidentes consiguen, en mayor o menor medida, aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura. Las principales respuestas halladas por la literatura indican que para el fin estudiado son relevantes: la mayoría legislativa, la fragmentación partidista, la distancia ideológica existente entre el presidente y el partido mayoritario en la asamblea legislativa, la distancia ideológica entre partidos de la legislatura, el calendario electoral, la naturaleza de los proyectos de ley propuestos, analizados con relación a ámbitos restringidos, y las capacidades institucionales del ejecutivo.

Este trabajo introduce un nuevo acercamiento a este tipo de estudios que sigue el planteamiento de Alemán y Navia (2009). Por ende, se busca demostrar que las características particulares de cada proyecto de ley: su materia, su jerarquía y las temáticas que regula, son uno de los motivos principales para su aceptación o rechazo dentro de la legislatura.

Se propone un modelo que concilia algunas de las variables explicativas aceptadas por la literatura especializada sobre el tema: mayoría legislativa propia o de coalición, nivel de fragmentación partidista, distancia ideológica entre el presidente y el partido mayoritario en la asamblea legislativa, calendario electoral (periodo luna de miel). Y, además se determina tres nuevas variables explicativas, que centran su enfoque en la naturaleza y calidad de los proyectos de ley remitidos desde la función ejecutiva para conocimiento de la legislatura. Estas variables son: la materia del proyecto de ley, su jerarquía legal y su importancia según una escala de medición tomada desde la literatura, con sustento en lo previsto por Mayhew (1991). Se propone tres criterios distintos que se derivan de tres parámetros de medición distintos. Cada uno de ellos cataloga a las leyes de forma diferenciada y por un motivo distinto. Dado que es un campo de estudio todavía reciente, es conveniente utilizar parámetros diversos con el fin de determinar qué tipo de criterio es mayormente válido para explicar la capacidad de un ejecutivo para la aprobación de sus proyectos de ley, con relación a sus características individuales.

Además de poner a prueba una serie de variables cuya relevancia explicativa ha sido determinada de forma previa por parte de la literatura especializada, el presente estudio pretende analizarlas dentro de un ámbito homogéneo. Para este fin, se toma datos

pertenecientes a un mismo país durante un periodo temporal amplio. Esta forma de proceder permite controlar la influencia de variables contextuales. No obstante, a pesar de que se mantiene el control de determinadas variables explicativas, no se puede dar por hecho que no existirán otras variables intervinientes que pudieran quedar fuera del modelo propuesto y que requerirán de otra base teórica y metodológica para su correcta revisión.

Por otra parte, este trabajo busca analizar la temática a través de un juego de poderes que ha cambiado de forma superlativa durante varios años. Esta variación permite poner a prueba diversas hipótesis que han sido estudiadas de forma previa, identificando contextos en los que la aparición de explicaciones obvias, como la obtención de una bancada legislativa mayoritaria afín al presidente, no fungen como el único factor preponderante al momento de evidenciar la aprobación o no de los proyectos de ley remitidos desde la función ejecutiva.

2.2. Mayoría legislativa, fragmentación partidista y distancia ideológica.

Desde esta lógica, se considera que las variables explicativas determinantes para favorecer la aprobación de las iniciativas legales del ejecutivo a la legislatura son las siguientes: mayoría legislativa –ya sea propia o de coalición-, nivel de fragmentación partidista, distancia ideológica entre el presidente y el partido mayoritario de la asamblea, capacidades institucionales del ejecutivo –medidas con relación a la posibilidad de instar a la legislatura a aprobar un determinado proyecto de ley con base en la utilización de etiquetas o categorías relacionadas a un determinado proyecto de ley, importancia del proyecto de ley, materia del proyecto de ley, visualizada a través de la determinación clara del tópico principal de la norma presentada y la jerarquía legal otorgada al proyecto de ley.

Estas variables serán controladas con relación al crecimiento del PIB anual reportado por parte de instituciones económicas de carácter nacional e internacional. Se pretende identificar al contexto económico, medido a través del PIB, como una variable relevante para configurar la capacidad efectiva del presidente para aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura. Esta forma de proceder destaca la importancia del contexto dentro del proceso de aprobación de un proyecto de ley, considerando que, a medida que la situación económica de un determinado país es más favorable, la capacidad efectiva del presidente para aprobar una determinada ley podría incrementar. Inclusive, esta variable resulta de utilidad para analizar las lógicas relativas a la popularidad del titular del ejecutivo, debido a que podría encontrarse vinculada a la situación económica del país. La variable popularidad del presidente no se analiza de forma directa debido a que no existe una medición fiable y homogénea de la popularidad del ejecutivo desde el año 1979, a partir del cual inicia el análisis del presente

trabajo. Esto podría generar distorsiones vinculadas a la forma de recopilación de los datos existentes.

Es importante tomar en cuenta esta variable de carácter contextual debido a que, en ámbitos de crisis económica, la posibilidad del ejecutivo de aprobar sus iniciativas legales puede disminuir, y al mismo tiempo su popularidad verse aminorada. Por otra parte, en casos de auge económico, y al incrementarse la popularidad del presidente, la legislatura tendrá mayores incentivos para aprobar la agenda de gobierno propuesta desde el ejecutivo. Pero, además, debe tomarse en cuenta que, en casos de bonanza económica, el ejecutivo contará con mayores recursos para recurrir a prácticas de repartición de beneficios de forma directa hacia los legisladores a cambio de sus votos. Obviamente, debemos reconocer que la identificación de este tipo de elementos resulta harto compleja.

Desde el estudio clásico de Linz (1990), hasta estudios más recientes como los de García Montero (2007, 2009) y Santos, Pérez Liñán y García Montero (2014), se ha evidenciado que la existencia de una mayoría legislativa es determinante para que el ejecutivo consiga su objetivo. En este orden de ideas, se considera que un presidente que cuente con una bancada mayoritaria dentro de la legislatura incrementará de forma sustancial su capacidad para aprobar proyectos de ley dentro de la legislatura condicionado a la disciplina partidista, como se discute en la revisión de la literatura.

Bajo el supuesto enunciado en el párrafo anterior, este trabajo analiza la posibilidad de que un presidente con una bancada legislativa mayoritaria tenga una mayor capacidad de aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura. Pero, además, se contempla la posibilidad de que el ejecutivo pueda formar una coalición legislativa que le permita acceder a una mayoría no ostentada a través de su partido. En todo caso, contar con una mayoría legislativa propia será una situación más favorable que contar con una coalición, debido, principalmente, a que el titular del ejecutivo no deberá ejecutar procedimientos de negociación, o, en su caso, estos serán menores y tendrán menores costos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que las mayorías en coalición no son necesariamente estables y pueden crearse para la aprobación de uno o varios proyectos de ley concretos. Este tipo de distinción se suscita en el ámbito de la formación de una coalición legislativa o de una coalición de gobierno. En el caso del primer tipo de coalición, ésta se configura al interior de la función legislativa para la aprobación de la agenda de gobierno del ejecutivo. Por otra parte, una coalición de gobierno se forma a nivel de todas las funciones del estado de forma

general. En este caso, el ejecutivo cede posiciones en el gabinete ministerial o en otras funciones del estado, con el fin de obtener un apoyo permanente dentro de la Asamblea Legislativa y otras arenas de toma de decisión (Chasquetti, 1997, 2006; Mejía, 2000).

Un ejemplo claro de esto puede identificarse en el estudio efectuado por Mejía (2000) en el contexto del Ecuador, donde determina que, en varios casos, presidentes con bancadas legislativas minoritarias, en lo concerniente a los resultados oficiales de los procesos electorarios, han conseguido aprobar con éxito leyes de suma importancia, correspondientes principalmente al ámbito económico. Desde esta perspectiva, el autor indica que, aunque en lo formal el partido oficialista no contaba con una bancada importante dentro de la legislatura, fue capaz de gestar procesos de negociación que le reportaron una determinada mayoría por un periodo de tiempo específico o para la aprobación de una norma específica. En consecuencia, los presidentes consiguieron, con base en la generación de lo que ha sido denominado como coaliciones fantasmas, aprobar leyes de reforma estructural dentro del estado.

Precisamente, el ejemplo enunciado en el párrafo anterior determina que la existencia de una mayoría en el parlamento es un elemento clave para explicar el éxito del ejecutivo en la aprobación de sus proyectos de ley, siendo esto aplicable sin detrimento de que esta mayoría sea propia o de coalición. Bajo esta perspectiva, el presente estudio sostiene que será más probable que un presidente con una mayoría parlamentaria propia apruebe sus proyectos de ley. Pero, además, se considera que un presidente con una mayoría de coalición, aunque no tendría la capacidad que le reportaría una mayoría propia, igualmente tendría una importante probabilidad de aprobar su agenda legislativa sin inconveniente. En el mismo sentido, un presidente que tenga una bancada que, aunque no es mayoritaria representa un importante número de asientos en la legislatura, tendrá más acceso efectivo a generar procesos de negociación que le permitan proveerse de una mayoría específica para determinadas cuestiones. Por lo que, en caso de que el presidente cuente con una bancada legislativa importante, aunque menor a la mayoría del Congreso, tendrá más posibilidades de aprobar sus proyectos de ley frente a un panorama en el que su bancada legislativa es pequeña, mínima o inexistente.

La siguiente variable importante dentro de este estudio es el nivel de fragmentación partidista, reportado a través del número efectivo de partidos dentro de la legislatura.

En general, esta variable ha sido medida a través del índice de número efectivo de partidos presentes en la legislatura, propuesto por Laakso y Taguepera (1979). Esta variable se considera relevante dado que los procesos de negociación al interior de la legislatura serán más complejos, en la medida en que el número de actores con quienes se debe entrar en diálogos incrementa. Sin embargo, el valor de esta variable será relativo, como se expone a continuación.

Sartori (1992) indica que la distancia ideológica entre partidos presentes en la Asamblea va de la mano con el nivel de fragmentación partidista en la explicación de las decisiones adoptadas por la legislatura. En este sentido, si existiera un nivel de fragmentación partidista alto dentro de la legislatura, pero con la presencia de partidos sin una distancia ideológica grande, la posibilidad de acuerdos se incrementa, pues la confluencia hacia un punto cercano al partido medio de la legislatura se facilita y es más probable que existan puntos de acuerdo posibles entre actores, aunque existan muchos tomadores de decisión. Al tener estos una identificación ideológica cercana, la obtención de acuerdos se vuelve más sencilla. Sin embargo, esta lógica no se aplica en el caso de existencia de una legislatura parroquial-venal, dado que no seguirá parámetros ideológicos claros, sino que su objetivo será la obtención de réditos a partir de sus procesos de negociación con el ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001).

Por otra parte, la ideología de los actores políticos puede ser relevante en distintos niveles. Por ejemplo, al revisar la distancia ideológica existente entre el partido principal de la asamblea legislativa y el titular de la función ejecutiva. En este caso, si la distancia no es grande, las curvas de indiferencia de dos actores podrán converger en un punto más amplio de acuerdo. Por otra parte, en caso de que exista una distancia ideológica muy marcada entre la legislatura y el presidente, la posibilidad de obtener acuerdos es más compleja, debido a que no existen puntos de encuentro en los cuales ambos actores puedan confluír. En términos de Tsebelis (2002), en caso de que la distancia ideológica sea menor, el conjunto ganador del status quo, requerido para aprobar una determinada norma sería de mayor tamaño, siendo por ende más viable que se alcance un acuerdo capaz de superar la norma establecida.

Sin embargo, como se indica previamente, el valor de esta variable dentro de un modelo explicativo es relativo. En caso de que el porcentaje efectivo de partidos dentro de la legislatura sea muy bajo, pero estos actores reportan una posición ideológica muy distinta, la convergencia en un punto medio con relación al votante mediano se complica, puesto que la curva de indiferencia de cada uno de los actores no llegará a superponerse con la del otro. Es decir que, siguiendo a Tsebelis (2002), en estos casos el conjunto ganador del status quo será

nulo o inexistente. El valor explicativo de esta variable ha sido demostrado en varios estudios (García Montero, 2009; Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014), por lo cual, es pertinente que se verifique nuevamente con sustento en la metodología propuesta. En el presente estudio, la distancia ideológica no será tomada con relación a los partidos dentro de la legislatura, sino frente al partido del presidente y el partido mayoritario de la legislatura distinto al del ejecutivo.

Por otra parte, es necesario ser cuidadosos con la distancia ideológica entre actores políticos como variable explicativa, ya que puede perder relevancia en sistemas de partidos poco institucionalizados, y también en el caso de que dentro de la legislatura exista un número importante de partidos de carácter parroquial venal (Cox y Morgenstern, 2001). Esto ocurre ya que la conducta del actor legislativo de esta naturaleza no es predecible, en la medida que sus actuaciones buscarán la consecución de réditos individuales. En estos eventos, la votación de cada uno de los partidos no se ve necesariamente condicionada por su posición ideológica, y la consecución de acuerdos dependería mayoritariamente de la transferencia de recursos o posiciones de influencia a cambio de votos en procesos de diálogo individuales con grupos de legisladores.

Como consecuencia de lo previsto en el párrafo precedente, puede establecerse que si bien la distancia ideológica entre partidos ya sea dentro de la asamblea, o entre el presidente y el partido mayoritario de la legislatura, puede no ser un factor determinante para la votación de los partidos, el nivel de fragmentación partidista sí lo será, en todos los casos. Esta aclaración se realiza puesto que, en el caso de que la legislatura esté compuesta por partidos con bajo nivel de institucionalización y que buscan a través de la legislatura el acceso a cargos de poder o recursos, mientras más partidos existan en la legislatura, el presidente se verá en la necesidad de negociar más, o repartir una mayor cantidad de recursos o espacios de poder - que por sus propias características son limitados-, aumentando los costos de transacción para la aprobación de sus leyes, y por tanto disminuyendo la posibilidad de hacerlo de manera efectiva.

2.3. Leyes orgánicas vs. Leyes ordinarias.

Otra de las variables explicativas propuestas para el presente estudio se relaciona con la naturaleza de la propuesta de ley específica. Para este tipo de análisis, se han empleado estrategias diversas, que permiten analizar el contenido específico de cada una de las normas revisadas con relación a varios criterios: materia, jerarquía e importancia, principalmente. En primera instancia, se considera a la jerarquía legal de la ley como un elemento clave para su

aprobación –ley orgánica o ley ordinaria-.⁴ Por lo general, este criterio es relevante puesto que las legislaciones locales, en muchos casos, establecen procesos diferenciados para la aprobación de normas dependiendo de su jerarquía. En este orden de ideas, por ejemplo, se prevé que una ley orgánica en general suele requerir de mayorías más amplias para su aprobación en comparación con una ley ordinaria. De esta forma, considerando que el ejecutivo requerirá de más votos para conseguir aprobar leyes de naturaleza orgánica, se estima que los recursos que debe movilizar para su aprobación son mayores, y, por ende, su éxito se dificulta.

Las leyes orgánicas se consideran de jerarquía superior a las leyes ordinarias en general (en el Ecuador esto está previsto actualmente dentro del artículo 425 de la Constitución), pues tratan temas que se consideran reservados a ellas, y que no pueden ser abordados por leyes ordinarias. Esta distinción en la jerarquía de la norma tiene efectos importantes al momento de su aprobación, pues a medida que su jerarquía es mayor, la cantidad de votos para que la legislatura pueda aprobarlas es superior. En consecuencia, puede deducirse que será más fácil para el presidente movilizar sus recursos para obtener una mayoría suficiente para aprobar una ley ordinaria, que obtener una mayoría aún superior para aprobar una ley orgánica.

Por otra parte, se considera a la materia sobre la que la ley trata como un elemento determinante al momento de su aprobación. Desde esta perspectiva, se puede concebir que proyectos sobre materias no tan relevantes, como reconocimientos simbólicos, tienen menos trabas para su aprobación que aquellas vinculadas a la realización de asignaciones presupuestarias o determinación tributaria. Esto es coherente bajo una lógica intuitiva, ya que existen materias que por su naturaleza tienen mayor incidencia en la opinión pública, y, por ende, su aprobación o rechazo representa un reto mayor, por el costo político que, por ejemplo, generaría incrementar un impuesto o la incidencia sobre la financiación del estado que tendría reducirlo.

Sobre este punto, finalmente, se destaca a la importancia de la ley como parámetro fundamental para determinar la posibilidad de aprobar o no una propuesta de ley específica. Aunque las formas para determinar la importancia de un proyecto de ley pueden ser diversas, dentro del presente estudio se utiliza la clasificación planteada por Mayhew (1991), que cataloga a las normas como: leyes hito, leyes importantes y leyes no importantes. El sentido

⁴ Para el caso ecuatoriano no se analiza las denominadas leyes especiales, debido principalmente a que su definición no es establecida claramente a nivel normativo. Además, una distinción de esta naturaleza generaría problemas a nivel de codificación, dado que la categoría no permitiría un nivel de homogeneidad que permita una comparación adecuada.

de distinción propuesto por Mayhew es de fácil desarrollo y codificación. Las leyes hito se identifican como aquellas que generan una institución. Las leyes importantes son las que cambian o modifican una ley hita. Las leyes no importantes son las que no se adscriben a ninguna de las categorías anteriores. El criterio de importancia es relevante, ya que permite observar elementos ajenos a la materia de un proyecto de ley. En este sentido, si bien se podría pensar que un proyecto de ley en materia tributaria experimenta mayor dificultad en ser aprobado, es posible que esta reforma sea pequeña, ínfima o poco representativa. De la misma manera, analizar cada ley por su materia impide conocer el sentido de la reforma, sin saber si esta puede constituirse como gravosa o beneficiosa para un determinado ámbito de la política pública. En este sentido, generar una codificación vinculada a la relevancia de los proyectos de ley es importante, en la medida que este tipo de elementos podrían constituirse como un mejor predictor de la aprobación o no de una determinada iniciativa legal.

Los tres criterios enunciados en los párrafos precedentes son tomados a pesar de que su utilización conjunta podría generar un problema de colinealidad. No obstante, la estrategia para evitar que esto ocurra, será explicada de forma meticulosa en el modelo metodológico que se expone en líneas posteriores y verificando sus efectos de forma independiente.

Estudios como el de Alemán y Navia (2009) han verificado en la materia de una determinada ley un elemento a considerar en lo relativo a su posibilidad efectiva de aprobación. En consecuencia, se prevé que leyes que reportan un mayor valor político o institucional para un presidente enfrentarán procesos de negociación más complejos al momento de su aprobación y requieren la generación de acuerdos más amplios y generales. Por lo tanto, su posibilidad de aprobación será menor. Sin embargo, el criterio tomado por los autores mencionados se limita a determinar la materia de los proyectos de ley como un campo de influencia. No ha existido un análisis relativo a la importancia de cada proyecto de ley utilizando un criterio distinto, ni con relación a su jerarquía legal.

El criterio de relevancia o importancia de una norma en específico es además pertinente, puesto que su revisión permite identificar qué tipo de normas consigue aprobar el ejecutivo. Si bien esto no formaría parte de un estudio de explicación causal, permitiría entender de mejor manera la relevancia final de las actividades legislativas del presidente. En este sentido, si bien un ejecutivo puede tener un aparente dominio sobre la producción legislativa, es posible que las normas que éste apruebe sean de poca importancia, lo cual implicaría que, aunque su participación en términos cuantitativos sea alta, no sea representativa en términos cualitativos.

La naturaleza e importancia de cada proyecto de ley son relevantes, inclusive, en el caso de que el presidente cuente con una mayoría legislativa afín o con una coalición que lo respalde. Puede sostenerse que en el caso de leyes que traten temáticas claves, las relaciones al interior de la coalición o el partido oficialista pueden tensarse, y los criterios de los legisladores podrían discrepar a pesar de haber mantenido un nivel de cooperación regular.

En el caso de que las normas cuya aprobación se pretende desde el ejecutivo impliquen una reforma clave en el ámbito de derechos sociales, reformas tributarias, reformas económicas u otros temas sensibles, los legisladores podrían optar por mantener su posición ideológica original y evitar trasladar sus preferencias hacia un punto de convergencia con el presidente. Inclusive, frente a una pretensión de reelección por parte de los legisladores, éstos preferirán mantenerse en su posición para garantizar el beneplácito de sus votantes cautivos y fieles. Aun así, estas previsiones pueden ponerse en tela de duda en sistemas de partidos poco institucionalizados o en contextos legislativos donde priman los partidos de carácter venal que encuentran en la legislatura el acceso a botines de carácter político o económico (Cox y Morgenstern, 2001).

El presente estudio también considera a las capacidades institucionales del presidente como un elemento indispensable para conseguir la aprobación de sus iniciativas legales en el congreso. Bajo esta lógica, este trabajo, en consonancia con lo descrito por Alemán y Navia (2009), considera fundamental verificar la relevancia de las capacidades institucionales del titular del ejecutivo para determinar la existencia de un procedimiento especial frente a leyes de carácter económico urgente. Al mismo tiempo, es necesario efectuar una aclaración respecto de otras variables institucionales que podrían ser relevantes. Por una parte, en los casos en los que la iniciativa legislativa le corresponde al ejecutivo de forma exclusiva, podría ser más probable que logre ejercer presión sobre el congreso, pues en caso de negativa del congreso, existirían serias consecuencias para el país.

Con relación a los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del ejecutivo, se debe tomar en cuenta que un conflicto durante su trámite por falta de acuerdo de los actores, puede generar que la toma de decisiones indispensables para un país quede estancada, generando costos políticos y desempeños poco deseables para quienes intervienen en el juego. Así, la solución a esta situación sería propia de un juego cooperativo, donde las concesiones mutuas de ambas funciones del estado generarían beneficios para ambas partes y maximizarían sus beneficios en la búsqueda de la extensión de sus carreras políticas. Esta solución, de hecho, generaría incentivos para la cooperación y la negociación por parte de los actores.

Es importante tomar en cuenta que identificar de forma específica los proyectos de ley cuya iniciativa exclusiva corresponde al ejecutivo no es necesariamente simple. Esto ocurre por varios motivos. El primero, pues en ocasiones los proyectos de ley tienen una amplitud desmedida, y abarcan asuntos que corresponden a la iniciativa exclusiva del ejecutivo y otros que no. El segundo, debido al desajuste de la normativa vigente en cada momento histórico frente al proceder real de las autoridades, que no necesariamente actúan guiados por la interpretación recta y coherente del marco institucional que ampara su accionar.

En cuanto a la capacidad de determinar a un proyecto de ley como económico urgente, como manifestación de las atribuciones legislativas conferidas a favor del ejecutivo., es más probable que a través de este ejercicio, el presidente condicione el proceder de la Asamblea Legislativa. De esta forma, generaría que ésta no tenga tiempo suficiente para generar una contestación adecuada frente al ejecutivo. Inclusive, puede darse un evento en el que la imposibilidad de tramitar el proyecto de ley dentro de un tiempo limitado favorezca que dicho cuerpo legal entre en vigencia de forma automática, acorde al ordenamiento jurídico de cada país.⁵

Desde esta perspectiva, es indispensable considerar que un presidente con capacidad efectiva de ejercer mecanismos de presión institucionales en contra de la legislatura incrementa de forma sustancial su capacidad de aprobar sus proyectos de ley. Esto se debe, principalmente, a dos motivos. El primero, considerando que la existencia de un mecanismo especial para el trámite de una ley, como el caso de la determinación de un proyecto de ley como económico urgente, generan en la legislatura barreras importantes que la supeditan a la voluntad del ejecutivo, o que, en su defecto, le generan costos muy grandes en caso de desear reafirmar su postura frente a la del presidente. Por otra parte, esta lógica determina que, la no aprobación o restricción de leyes cuya iniciativa corresponde por ley al ejecutivo, generarán importantes costos en el ámbito de la gobernabilidad, cuestión que no resulta deseable para ninguna de las funciones del estado.

De esta forma, si la legislatura simplemente decide rechazar este tipo de leyes, se generan problemas específicos que impedirían a un determinado país contar con normas específicas sobre una materia, lo cual traería costos tanto al ejecutivo como al legislativo. Es decir que la legislatura no tendrá amplios incentivos para bloquear definitivamente proyectos de ley

⁵ Esta forma de proceder se verifica durante el primer año de mandato de León Febres Cordero.

amparados en capacidades especiales del ejecutivo, puesto que los costos políticos y de gobernabilidad en estos supuestos son amplios.

Por otra parte, otra de las variables que se propone como de importante dentro del presente estudio es el calendario electoral. Para entender su relevancia deben tomarse en cuenta algunas consideraciones. En primera instancia, esta variable ha sido identificada por la literatura especializada como periodo luna de miel. En síntesis, es una variable relevante, debido a que la cercanía de elecciones, o una reciente designación en las urnas, tienen un efecto sobre la actuación de los funcionarios elegidos democráticamente. Dentro de este trabajo se considera al periodo luna de miel como el año inmediato posterior a la designación del presidente en las elecciones nacionales.

Se parte del supuesto teórico de que la designación efectiva del presidente trae consigo beneficios para la aprobación de sus iniciativas legales. Un mandatario recién electo contará con un importante nivel de legitimidad otorgada por la ciudadanía debido a su reciente designación. Así, la legislatura, pretendiendo optimizar sus beneficios y su imagen pública, evitará conflictos frente al ejecutivo. Adicionalmente, siguiendo esta misma lógica, un ejecutivo que apenas ha adoptado a sus funciones contará con una bancada legislativa que no ha tenido oportunidad de concebir agendas propias, ni de dispersarse en términos ideológicos. Por lo tanto, el apoyo legislativo de un presidente después de su ascenso al poder será el máximo a lo largo de todo su mandato con relación a su propia bancada legislativa y legisladores de otras filiaciones partidistas salvo casos realmente excepcionales. Así, un ejecutivo recién ingresado al cargo tendrá mayores incentivos para determinar actuaciones tendientes a verificar el cumplimiento de sus ofertas de campaña. En consecuencia, estará dispuesto a utilizar sus recursos tanto institucionales como políticos para acercarse a la legislatura con el fin de aprobar sus proyectos de ley.

Por otra parte, se debe considerar que el inicio de un periodo presidencial implica la oportunidad de obtener réditos políticos y de participar de una primera repartición de cargos o recursos con relación al presidente, dado que este carecerá de compromisos previos en relación con otros actores durante el ejercicio de su mandato -salvo que los hubiese adquirido desde el inicio de su campaña-. Por lo tanto, al momento de acceder al poder el ejecutivo contará con un mayor nivel de libertad para otorgar retribuciones políticas a quienes manifiesten apoyo legislativo frente a sus proyectos de ley.

Considerando que el mandatario requerirá de rápidas implementaciones para cumplir varias de las ofertas de campaña efectuadas, gozará de mayores incentivos para iniciar procesos de negociación frente a la Asamblea Legislativa, con el fin de mantener, a la medida de lo posible, su legitimidad frente a sus electores.

Dentro del presente estudio son varios los elementos que se consideran determinantes para que ley presentada por el presidente sea aprobado. Uno de los principales y que representa el mayor de este trabajo, es la materia e importancia del proyecto de ley. Puede deducirse que, mientras más importante es una ley, son mayores los incentivos que el primer mandatario tendrá para recurrir a diversos medios para aprobarla; y en sentido contrario, la motivación para una cooperación exitosa por parte de la legislatura es menor.

En el mismo sentido, la legislatura, considerando esta circunstancia, tenderá a fortalecer su posición frente al presidente, y en este caso, de ser una legislatura venal, según Cox y Morgenstern (2001), esta tendrá incentivos para requerir pagos mayores al presidente a cambio de sus votos. Por otra parte, en caso de que el presidente cuente con una legislatura totalmente contraria a sus intereses, ésta pretenderá impedir bloquear una ley importante, pues no puede permitir el paso de proyectos emblemáticos del ejecutivo, que posteriormente podrían contribuir a favorecer la aprobación popular que ostenta. En síntesis, este trabajo parte del supuesto teórico que, a medida que una ley corresponde tiene una mayor importancia, su aprobación será más compleja.

Pero igualmente, es posible que el presidente utilice elementos propios de la legislatura, como su nivel de fragmentación a su distancia ideológica entre partidos internos y hacia él para encaminar sus actuaciones hacia la aprobación de sus proyectos de ley.

2.4. Hipótesis

Finalmente, con base en el marco teórico expuesto en líneas anteriores, las hipótesis para el presente trabajo se sintetizan de la siguiente manera:

- 1: A medida que el presidente cuenta con una mayor cantidad de asientos en la legislatura, ya sea de legisladores de su propio partido o de coalición, la posibilidad de aprobación de sus proyectos de ley dentro de la Asamblea Legislativa aumenta.
2. A medida que se incrementa la distancia ideológica entre el primer mandatario y el partido mayoritario de la función legislativa, disminuye la probabilidad de que se aprueben las iniciativas legales remitidas por el ejecutivo.

3. A medida que la importancia de un proyecto de ley es superior, la probabilidad de que el presidente consiga su aprobación disminuye.
4. En caso de que el proyecto de ley remitido por el ejecutivo sea declarado como económico urgente, en uso de sus atribuciones institucionales, el presidente tendrá mayor posibilidad de aprobarlo dentro de la asamblea legislativa.
5. A medida que el nivel fragmentación partidista dentro de la legislatura se incrementa, la probabilidad de que el presidente apruebe sus proyectos de ley disminuye.
6. A medida que los proyectos de ley remitidos por el ejecutivo sean presentados más cerca de su designación, es más probable que sean aprobados en la legislatura.

Con fundamento en este marco teórico, este estudio pretende sumar el análisis sobre control de la agenda legislativa a la materia de cada proyecto de ley remitido desde la función ejecutiva. Así, se propone complementar a los trabajos efectuados por la literatura sobre legislaturas, analizando la relevancia que la naturaleza de un determinado proyecto de ley tiene al momento de su aprobación.

Capítulo 3. Un cambio de enfoque, propuesta metodológica para el estudio de las relaciones ejecutivo legislativo en la aprobación de normativa

3.1. Modelo Teórico

Una vez que el modelo teórico correspondiente al presente estudio ha sido consignado de forma clara, es necesario exponer la estrategia metodológica a ser utilizada para verificar las hipótesis que se proponen en el capítulo anterior. En particular, la propuesta metodológica del presente estudio se constituye como una de sus contribuciones a los estudios sobre éxito de la agenda legislativa del ejecutivo. Esto se da, principalmente, debido a que la literatura especializada ha efectuado este análisis observando los porcentajes agregados de aprobación de los proyectos de ley remitidos desde el ejecutivo, y, además, con enfoque en variables de carácter institucional y político en periodos de tiempo amplios.

Este estudio, además de otorgar validez teórica a las explicaciones de carácter institucional y político, concentra su interés en la naturaleza de cada uno de las iniciativas legales enviadas por el presidente al congreso. De esta forma, se busca dar un nuevo enfoque a los estudios sobre la materia y tomar como unidades de análisis los proyectos de ley remitidos desde la función ejecutiva en la República del Ecuador, entre 1979 y 2016. Esta forma de proceder permitirá analizar las características propias de cada una de las iniciativas legislativas planteadas desde el ejecutivo, con el fin de determinar si sus particularidades influyen al momento de incrementar o disminuir su probabilidad de aprobación.

El análisis de la materia y naturaleza particular de cada proyecto de ley es altamente relevante. Esto, debido a que pueden existir presidentes que, aunque obtengan la aprobación de un gran porcentaje de proyectos de ley, lo consigan en casos en los que estos no son relevantes. Y, por otra parte, podrían existir ejecutivos que, aunque aprueben un porcentaje bajo de sus proyectos de ley, estos correspondan a leyes de gran relevancia por la materia que tratan.

Por otra parte, la mayoría de los estudios que han abordado esta temática utilizan datos aislados de diversos periodos desde una perspectiva comparada en América Latina. Esta forma de proceder ha permitido probar hipótesis funcionales en el ámbito de varios países. Sin embargo, también genera un importante grado de dispersión, dado que la cantidad de observaciones por país no es necesariamente la misma, ni corresponde a un mismo periodo temporal. Además, no todos los periodos presidenciales que han sido revisados cuentan con una duración similar. Esta forma de proceder impide observar una serie de variables contextuales que podrían estar presentes al momento de comparar varios países en cortes

temporales distintos. La agregación de datos para un periodo temporal amplio genera la pérdida de información en la codificación de los valores asignados a las variables dependiente e independientes.

Por lo tanto, con el fin de dar contestación a la pregunta de investigación propuesta, se propone una metodología de carácter cuantitativo. Para la realización de este estudio, se revisó un total de 8611 registros constantes en el sistema de consulta legislativa, disponible en el portal web de la Asamblea Nacional del Ecuador (www.asambleanacional.gob.ec). Estos registros corresponden a proyectos de ley –aprobados o no- y decretos legislativos, emitidos por la legislatura ecuatoriana desde el año 1979 hasta el año 2016. Dentro del sistema existe la posibilidad de revisar las actas de discusión y aprobación de cada uno de estos cuerpos normativos.⁶ A partir de esta revisión inicial, se identifica el total de proyectos de ley remitidos por cada uno de los presidentes durante su periodo de funciones.

La información relativa a las iniciativas legales del ejecutivo que han sido efectivamente aprobadas fue verificada en el sistema de información legal *eSilec*, que cuenta con un archivo digital del Registro Oficial, donde se publican las normas aprobadas en el Ecuador. Este doble mecanismo de verificación permite disminuir eventuales errores de registro existentes en los sistemas de público acceso, y permite confirmar de manera certera el número de proyectos de ley presentados por la función ejecutiva en el Ecuador.

A partir de estas observaciones, se verificó que, desde el año 1979 hasta el 2016, el ejecutivo remitió para aprobación de la legislatura un total de 643 proyectos de ley. Los restantes 7968 registros constantes en el sistema de consulta de la función legislativa corresponden a proyectos de ley remitidos desde la propia legislatura, otros actores con iniciativa legal y a decretos legislativos.

A través del ejercicio descrito se pudo identificar el número de proyectos de ley remitidos por cada uno de los presidentes del Ecuador, desde el año 1979 a la legislatura, identificando las unidades de análisis a emplear en este estudio. Posteriormente, se realizó la codificación los valores de las variables dependiente e independientes que se proponen con relación a la naturaleza de cada una de las unidades de análisis, que configuran la distinción en el nivel de observación de este estudio frente a sus predecesores.

Considerando el nivel de observación del estudio, la recopilación de los valores para las variables independientes representa serios retos. Quizá el principal desafío es concebir el dato

⁶ El acceso a las actas de discusión de un proyecto de ley puede no estar disponible por limitaciones del sistema. No obstante, en el presente estudio no se ha recurrido a un análisis sistemático de las actas correspondiente, sino a una lectura del texto general de los proyectos de ley, a efectos de revisar su materia e importancia.

correcto para las variables independientes mayoría legislativa, distancia ideológica y fragmentación partidista, que son datos que se capturan para tiempos extensos, como años, periodos presidenciales o periodos legislativos. Esto quiere decir que no se cuenta con un dato diario o siquiera mensual de la mayoría legislativa, la distancia ideológica y la fragmentación partidista. Por este motivo, para la obtención de los valores de estas variables, se ha identificado la conformación del congreso, con coaliciones incluidas, hasta un nivel mensual. Y, se toma el dato correspondiente al mes de presentación del proyecto de ley para codificar la mayoría legislativa y la fragmentación partidista. En cuanto a la distancia ideológica, la manera de obtener este dato para cada unidad de análisis se explica más adelante.

Otro reto en la selección del valor de las variables independientes surgió al momento de identificar con precisión cada una de las unidades de análisis correspondientes al presente estudio. Aunque se conoce que la legislatura ecuatoriana no necesariamente ha brillado por su agilidad en el conocimiento de proyectos de ley, la revisión sistemática de cada uno de ellos permite identificar trámites legales tremendamente extensos desde el año 1979. Existen leyes que no son conocidas ni aprobadas por varios años, de forma tal que su eventual aprobación surge cuando otro presidente y otra legislatura se encuentran en funciones. Por ende, surge la interrogante de si los valores para las variables explicativas propuestas deben ser capturados al momento de iniciar el trámite legislativo del proyecto de ley o al momento de su aprobación o su última gestión. Para este caso, consideramos que los actores políticos contemplan la situación y elementos presentes al momento de iniciar el trámite legislativo en el marco de sus cálculos estratégicos, por lo que resulta razonable capturar los valores de las variables independientes propuestas al momento del inicio del trámite de una determinada ley. No obstante, esta particularidad nos permite identificar una eventual estrategia de la legislatura para rechazar, a través de la inacción, la agenda política generada desde la función ejecutiva.

Con esta precisión, corresponde mencionar la forma en que se ha obtenido los datos para cada una de las variables independientes propuestas. Hemos procurado hacer uso de datos generados previamente y que se encuentran disponibles para el público. Se adoptó esta estrategia optimizando recursos con relación al alcance del presente proyecto. Una de las principales fuentes de información fue la base de datos generada dentro del proyecto de investigación sobre élites parlamentarias, generado por la Universidad de Salamanca. Otra, los datos obtenidos por parte de por Valdivieso (2015), recopilados con fundamento en los trabajos previos de Mejía y Polga Hecimovich (2011) y Rowland y Burbano de Lara (1998).

En particular la base de datos provista por la Universidad de Salamanca aporta datos relevantes sobre la posición ideológica de los principales partidos políticos ecuatorianos y los presidentes. Por su parte, los datos por Mejía y Polga Hecimovich (2011) y Rowland y Burbano de Lara (1998) nos permiten observar la composición histórica de la legislatura, la conformación de coaliciones legislativas y el número efectivo de partidos con representación en el cada congreso ecuatoriano desde el año 1979.

Por su parte, el valor de las variables correspondientes a la naturaleza de cada proyecto de ley se obtuvo de la revisión directa del sistema de consulta de la función legislativa ecuatoriana, leyendo el proyecto de ley e identificando sus características particulares.

En este apartado vale la pena destacar que, para responder la hipótesis número 3, se utilizarán tres criterios distintos: importancia, jerarquía normativa y naturaleza. La jerarquía se codifica de acuerdo con los tipos de ley presentes en cada constitución ecuatoriana. La importancia, de acuerdo a la escala propuesta por Mayhew (1991), retomados por Molinelli, Palanza y Sin (1999): ley hito, ley importante y ley no importante. Finalmente, la naturaleza, con sustento en la lectura de la iniciativa legal e identificación de su temática.

De esta forma, con base en los datos que se enuncian previamente, se obtendrán los valores de las variables explicativas propuestas para el presente proyecto de investigación.

Posteriormente, con los datos obtenidos se ejecutó de un modelo de regresión binaria *probit*, con el fin de establecer la relación entre las variables independientes propuestas y la variable dependiente.

3.2. Medición de datos

3.2.1. Variable dependiente

La variable dependiente para este trabajo es la aprobación o rechazo de cada proyecto de ley remitido desde el ejecutivo. Se codifica de forma dicotómica, considerando que ha sido aprobada cuando la misma se publicó en el Registro Oficial, ingresando al ordenamiento jurídico vigente para la República del Ecuador, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Código Civil.⁷ Por su parte, si el proceso de trámite de un proyecto de ley remitido desde el ejecutivo ha concluido en cualquier momento previo a la publicación de la Ley, se considera que no ha sido aprobado. Para el caso de aprobación, la variable

⁷ El Registro Oficial es una publicación administrada por la Corte Constitucional ecuatoriana de carácter oficial, que incluye la información sobre la normativa aprobada a nivel nacional. De conformidad con la legislación ecuatoriana, las leyes entran en vigor al momento de ser publicadas en el Registro Oficial.

dependiente será codificada con el número 1. En caso de rechazo, será codificada con el número 0.

3.2.2. Variables independientes

La variable de mayoría de coalición o mayoría propia será medida a partir de los datos disponibles enunciados en el párrafo previo. Para su medición se verá el porcentaje de asientos con los que cuenta el partido del presidente al momento de presentación del proyecto de ley. Este porcentaje se transformará en una variable de escala, que va de 0 a 1. Se efectuarán dos codificaciones independientes. La primera, relativa a la bancada oficialista propia. La segunda, respecto a la bancada oficialista de coalición.

La variable fragmentación partidista será medida a través del cálculo del número efectivo de partidos, indicador propuesto por Laakso y Taagepera (1979), con base en los datos disponibles en el archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador y los recopilados dentro de los estudios referidos previamente. Con los datos obtenidos a través de fuentes primeras y secundarias, la determinación del número efectivo de partidos se obtiene a través de la fórmula:

$$NEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$$

La aplicación de la fórmula descrita permite obtener un valor que se conoce como número efectivo de partidos. Mientras más cercano a cero sea el número obtenido, se entenderá que la legislatura tiene un menor nivel de fragmentación. Por otra parte, si el valor es más alto, se entenderá que el nivel de fragmentación es superior.

El valor utilizado para cada proyecto de ley será el de la fragmentación partidista al momento de presentación de cada proyecto de ley y no el de su aprobación, por los motivos expuestos previamente. En todo caso, vale la pena destacar que el cálculo político y la movilización de recursos destinada a la aprobación de una iniciativa legal se genera al momento del inicio del proceso legislativo.

La variable distancia ideológica entre el partido mayoritario de la asamblea y el presidente será obtenida a partir de los datos disponibles en el proyecto de élites legislativas de la Universidad de Salamanca (medido en escala del 1 al 10). Para este fin, se tomará el dato de posicionamiento ideológico del partido dominante de la Asamblea Legislativa, y se lo contrastará con el valor del posicionamiento ideológico del partido del presidente. Se

efectuará una sustracción entre ambos valores, obteniendo un valor número para la distancia efectivo en una escala del uno al diez. Posteriormente, este valor será transformado en una variable de escala contabilizado entre 0 y 1.

Las variables correspondientes a la materia del proyecto de ley se codificarán de acuerdo a los siguientes códigos: 1= económico, tributario; 2= político y gobierno (creación de instituciones políticas, gobernabilidad, elecciones, sistema de partidos, organización estatal, creación de instituciones relacionadas con la administración del estado, legislación para el funcionamiento de poderes del estado, legislación en el ámbito de la administración de justicia) 3= social (laboral, seguridad social, salud, derechos civiles, educación) 4= otras (leyes de reconocimiento, creación de divisiones territoriales menores, deporte, etc.). En este ámbito se considera que proyectos de ley de carácter económico tendrán una mayor importancia, y su aprobación será más compleja, por la incidencia pública que generan. Le siguen en grado de importancia los proyectos de ley relativos al sistema político. Finalmente se encuentra los proyectos de ley relativos al ámbito social. Los proyectos catalogados como otros tendrán en general un peso inferior, y su aprobación resultará más sencilla. Para el ámbito de la jerarquía legal del proyecto de ley, se codifica como 1, en caso de tratarse de una ley orgánica y, 0 en caso de ser una ley ordinaria. Esto se realiza de acuerdo a la denominación del proyecto en su momento de presentación, lo cual será concordante con las categorías legales consideradas en dicho momento. Finalmente, con relación a la importancia del proyecto de ley, se efectúa la codificación a partir de lo realizado por Mayhew (1991), retomado por Molinelli, Palanza y Sin (1999). Esta medición propone tres grupos para la categorización de las leyes: ley hito (2), ley importante (1) y ley no importante (0).

El criterio para catalogar cada uno de estos proyectos es el siguiente. Una ley hito genera una institución o la introduce a la vida jurídica y política nacional. Las nociones para esta codificación implican, por una parte, que las leyes hito son aquellas que crean una institución o establecen reglas claves para el tratamiento y regulación de un determinado punto del derecho, Así, el Código Civil, como norma principal de las relaciones entre particulares o la ley procesal nacional, como norma que regula de forma minuciosa el derecho al debido proceso, se configurarían como leyes hito. De la misma manera, la ley sustantiva o adjetiva para materia penal, que determina tipos penales, penas, procedimientos jurídicos y forma de aplicar las penas es una ley hito.

Por otra parte, una ley importante es aquella que genera modificaciones a una ley hito, por ejemplo, una reforma al Código Civil, que genera una modificación el régimen legal del contrato de arrendamiento. Lo propio ocurriría con una norma que modifique la norma

sustantiva penal, modificando el verbo rector del delito estafa. La ley importante representa un importante reto durante la codificación, pues existe la posibilidad de que una ley hito se encuentre enmascarada como una reforma. Verbigracia, si existe una reforma legal que modifica el Código Civil de una manera sustancial, reconociendo derechos establecidos en normas constitucionales o internacionales, como, por ejemplo, la legalización del matrimonio igualitario, esta se considera una ley hito. En el mismo sentido, la norma que modificó el Código Orgánico Integral Penal y creo el tipo penal femicidio, por su nivel de relevancia social y novedad, debe ser considerada una ley hito.

Finalmente, una ley no importante es aquella que no regula de forma amplia un punto clave, y que, por sus características no puede ser considerada una ley hito o una ley importante. Por ejemplo, leyes de división territorial, de aprobación de pensiones vitalicias o de reconocimiento público a favor de un personaje destacado pueden ser catalogadas como leyes no importantes, pues sus efectos en los ámbitos jurídico y político son mínimos. Sin embargo, no puede perderse de vista que, aunque esta categorización es útil, las leyes de división territorio enunciadas en el ejemplo pueden tener implicaciones distintas, pues en varios casos implican la obtención de votantes cautivos correspondientes a una determinada circunscripción territorial.

Para identificar si el proyecto es de carácter económico urgente, se realiza una codificación de carácter dicotómico. Así, en caso de ser un proyecto de ley de iniciativa exclusiva del presidente se codifica como 1, en caso de no serlo, como 0. La variable relativa al carácter económico urgente de un proyecto de ley se codifica siguiendo la misma lógica.

Finalmente, la variable relativa al calendario electoral, es decir, el periodo luna de miel, se codificada de forma dicotómica. En este caso de que el proyecto de ley haya sido presentado en el año inmediato posterior a la designación efectiva del presidente de la República, se codificará como 1, caso contrario se codificará como 0.

Como se enuncia de forma precedente, con base en estos parámetros y mediaciones se procedió a la realización de un modelo de regresión *probit*, que permite determinar la incidencia de cada una de las variables independientes en el valor de la variable dependiente, identificando posibles correlaciones, que, con mayor análisis podrían determinar relaciones causales.

La medición de la variable dependiente se efectúa de forma dicotómica, otorgando el valor de 1 a los proyectos de ley remitidos desde el ejecutivo que han sido aprobados en la legislatura, y de 0, en los casos en que no haya existido aprobación legislativa. Se entenderá que el

proyecto de Ley ha sido aprobado siempre que este hubiese sido publicado en el Registro Oficial.

A partir de la utilización de este mecanismo se pretende observar la influencia de cada una de las variables independientes propuestas en la variable dependiente para verificar la existencia de correlaciones. Así, se pretende verificar las hipótesis previstas para el presente estudio, que, en una parte importante, han sido empleadas por la literatura especializada. Los datos recopilados y resultados serán discutidos de manera analítica, haciendo énfasis especial en situaciones verificadas durante varios gobiernos, que dan cuenta de la existencia de elementos diversos para explicar el éxito legislativo de los ejecutivos.

Capítulo 4. La situación del ejecutivo y el legislativo en el Ecuador

4.1. Situación del ejecutivo frente a la legislatura

Como se describe en líneas anteriores, una de las principales funciones de la legislatura es legislar, esto es, aprobar las leyes que serán de aplicación obligatoria en el territorio de un determinado país. El procedimiento legislativo en la República del Ecuador entre los años 1979 y 2016 no ha sufrido mayores modificaciones. Por ende, puede sintetizarse en los siguientes momentos: “1) presentación de la ley; 2) calificación de la misma; 3) discusión en primer debate; 4) discusión en segundo de debate; 5) aprobación o archivo; 6) veto o sanción presidencial; y, 7) publicación” (Llanos Escobar y García Vinuesa 2018, 179-180).

Como se describe de forma minuciosa dentro del marco teórico, varios elementos pueden incidir en la capacidad efectiva de un presidente para aprobar sus iniciativas legales. El primero en relevancia es sin duda la correlación de fuerzas políticas dentro de la legislatura, que permite identificar conductas interesantes con relación a la actuación de las funciones ejecutivas y legislativas.

El Ecuador, en este sentido, es digno de ser analizado. Su estudio resulta interesante por varios elementos que le son inherentes, entre los cuales se puede destacar: la inestabilidad institucional suscitada desde el año 1979 (3 constituciones y múltiples reformas a cada una de ellas), la designación de doce (12) presidentes con particularidades propias durante un lapso de veinte y ocho (28) años y la existencia de legislaturas con distintas composiciones durante el periodo de tiempo analizado. Por otra parte, la corta vida de los partidos políticos y las modificaciones en el contexto verifican carencia de estabilidad, que permite estudiar las actuaciones de congresos con una composición totalmente diferenciada durante un periodo de menos de treinta y siete (37) años.

La legislatura ecuatoriana no ha funcionado de manera lineal u homogénea. Por este motivo, se suscitan casos dignos de estudio. En este sentido, Mejía (2000) constata que, a pesar de que el único presidente ecuatoriano que ha contado con una bancada legislativa propia y favorable ha sido Rafael Correa, han sido varios los ejecutivos que han conseguido aprobar sus proyectos de ley emblemáticos, introduciendo importantes reformas de orden político, económico y jurídico.

Otro de los pocos casos de existencia de una mayoría legislativa favorable a un ejecutivo corresponde al expresidente Rodrigo Borja, quien logró formar una coalición legislativa y de gobierno durante su primer año de mandato, a través de una alianza entre su partido, la

Izquierda Democrática, con la Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC) y el Frente Amplio de Izquierda (FADI) (Valdivieso 2015; Llanos Escobar y García Vinueza 2018).

Posteriormente, en el segundo año de su gobierno, la UDC decide abandonar la coalición, dejando al presidente Borja sin una bancada legislativa suficiente para aprobar sus iniciativas legales de forma directa, pero sí con una coalición equivalente al 45,07% del total de asientos en la legislatura, que le otorgó una importante capacidad de negociación.

Salvo las excepciones descritas dentro de los párrafos precedentes, los presidentes ecuatorianos no contaron con posiciones cómodas dentro del congreso, generadas por la existencia de una bancada legislativa favorable. De esta forma, durante el periodo de tiempo analizado, existe una composición cambiante del congreso, y, por ende, condiciones adecuadas en términos de varianza para llegar a conclusiones válidas sobre la relevancia de la mayoría legislativa para que un ejecutivo consiga aprobar sus iniciativas legales. La bancada legislativa de cada uno de los presidentes ecuatorianos, dentro del periodo de estudio, fue la siguiente:

Tabla 4. 1. Tamaño de las bancadas legislativas 1979 - 2016

Periodo temporal de cambio de coalición	Presidente	Partido del presidente	Bancada legislativa propia	Bancada legislativa de coalición⁸
Ago/1979 – Ago/1980	Jaime Roldós Aguilera	CFP	36,23%	66,67%
Ago/1980	Jaime Roldós Aguilera	CFP	36,23%	43,48%
Sep/1980- Abr/1981	Jaime Roldós Aguilera	CFP	36,23%	n/a
May/1981- May/1982	Oswaldo Hurtado Larrea	Democracia Popular / UDC	7,25%	26,09%

⁸ En los casos en que no se reporta la existencia de una coalición legislativa, el valor correspondiente a bancada legislativa de coalición se toma del valor de la bancada legislativa propia.

Jun/1982-ene/1983	Oswaldo Hurtado Larrea	Democracia Popular / UDC	7,25%	57,97%
Feb/1983-Ago/1984	Oswaldo Hurtado Larrea	Democracia Popular / UDC	7,25%	n/a
Ago/1984-Ago/1986	León Febres Cordero	Partido Social Cristiano	12,68%	29,58%
Sep/1986-Jul/1988	León Febres Cordero	Partido Social Cristiano	16,90%	n/a
Ago/1988-Jul/1989	Rodrigo Borja Cevallos	Izquierda Democrática	42,25%	54,93%
Ago/1989-Jun/1990	Rodrigo Borja Cevallos	Izquierda Democrática	42,25%	45,07%
Jul/1990	Rodrigo Borja Cevallos	Izquierda Democrática	42,25%	n/a
Ago/1990-Jul/1992	Rodrigo Borja Cevallos	Izquierda Democrática	19,44%	n/a
Ago/1992-Ago/1994	Sixto Durán Ballén	Partido Unidad Republicana/Partido Conservador Ecuatoriano	23,37%	50,65%
Ago/1994-Jul/1995	Sixto Durán Ballén	Partido Unidad Republicana/Partido Conservador Ecuatoriano	14,28%	56,92%
Ago/1995-Sep/1995	Sixto Durán Ballén	Partido Unidad Republicana/Partido Conservador Ecuatoriano	14,28%	n/a

Oct/1995- Jul/1996	Sixto Durán Ballén	Partido Unidad Republicana/Partid o Conservador Ecuatoriano	14,28%	44,62%
Ago/1996- Nov/1996	Abdalá Bucaram Ortiz	Partido Roldosista Ecuatoriano	24,39%	64,29%
Dic/1996- Ene/1997	Abdalá Bucaram Ortiz	Partido Roldosista Ecuatoriano	24,39%	30%
Feb/1997- Jul/1998	Fabián Alarcón Rivera	Frente Radical Alfarista	2,44%	n/a
Ago/1998- Feb/1999	Jamil Mahuad Witt	Democracia Popular UDC	30,58%	56,20%
Mar/1999- Jun/1999	Jamil Mahuad Witt	Democracia Popular UDC	30,58%	47,93%
Jul/1999- Sep/1999	Jamil Mahuad Witt	Democracia Popular UDC	30,58%	n/a
Oct/1999- Nov/1999	Jamil Mahuad Witt	Democracia Popular UDC	30,58%	50,41%
Dic/1999- Ene/2000	Jamil Mahuad Witt	Democracia Popular UDC	30,58%	n/a
Feb/2000- May/2000	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	55,37%
Jun/2000- Jul/2000	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	69,42%
Ago/2000- Ene/2001	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	57,02%
Feb/2001- Abr/2001	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	n/a

Abr/2001- May/2001	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	70,25%
Jun/2001- Dic/2002	Gustavo Noboa Bejarano	Ninguno	0%	n/a
Ene/2003- Jul/2003	Lucio Gutiérrez Borbúa	Partido Sociedad Patriótica	9%	20%
Ago/2003-Abr- 2004	Lucio Gutiérrez Borbúa	Partido Sociedad Patriótica	9%	50%
May/2004- Sep/2004	Lucio Gutiérrez Borbúa	Partido Sociedad Patriótica	9%	34%
Oct/2004	Lucio Gutiérrez Borbúa	Partido Sociedad Patriótica	9%	n/a
Nov/2004- Abr/2005	Lucio Gutiérrez Borbúa	Partido Sociedad Patriótica	9%	15%
May/2005- Dic/2006	Alfredo Palacio González	Ninguno	0%	27%
Ene/2007- Nov/2007	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	0%	n/a
Dic/2007- Oct/2008 ⁹	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	61,57%	67,69%
Nov/2008- Jul/2009 ¹⁰	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	60,53%	67,11%
Ago/2009- Abr/2013	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	47,58%	54,84%

⁹ Asamblea Constituyente convocada por Rafael Correa Delgado, al disolver a la Asamblea Legislativa utilizando las prerrogativas institucionales que le confirió la Constitución ecuatoriana de 1998.

¹⁰ Se hace referencia al denominado Congresillo, que ejerció la Función Legislativa hasta la convocatoria a elecciones del año 2009.

May/2013 – Mar/2015	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	72,99%	76,64%
Mar/2015	Rafael Correa Delgado	Movimiento Alianza País	72,99%	n/a

Fuente: Obtenida de Llanos Escobar y García Vinueza (2018)

La clara inexistencia de mayorías legislativas propias que respalden al ejecutivo dentro de la legislatura ha obligado a cada uno de estos actores a buscar la conformación de coaliciones, fundamentales para aprobar los proyectos de ley enviados y que fueron requeridos para la promover su agenda de gobierno. No obstante, la naturaleza de los actores dentro de la legislatura no siempre permite la generación de alianzas de cooperación permanentes. En general, este fenómeno se constata en la formación y desintegración de coaliciones permanente en el legislativo ecuatoriano. Esta cuestión ha provocado, además, que surjan coaliciones destinadas a la aprobación de proyectos de ley específicos, que no implican una cooperación permanente, y que podrían ser la evidencia empírica de una serie de pagos ilegítimos a cambio de apoyo legislativo en una materia específica (Mejía 2000)

En caso de imposibilidad de conformar una coalición, partiendo de la lógica de que para el presidente será más favorable aprobar su programa de gobierno a través de la aprobación, es posible que el ejecutivo recurra a recursos unilaterales que le otorga la normativa. Así, por ejemplo, puede constatarse que el ex presidente León Febres Cordero, al iniciar su mandato, optó por este tipo de estrategias, enviando al congreso múltiples iniciativas legales designadas como económicas urgentes. La legislatura, ante la imposibilidad de darles el trámite previsto por la ley, conocerlas y aprobarlas dentro del plazo de treinta (30) días establecido en la Constitución del 1979, se veían impedidas de actuar, y, por ende, estas iniciativas legales entraban en vigor como decretos ley (Mejía 2000).

Así, el mandato de León Febres Cordero ejemplifica la “utilización de mecanismos de unilaterales para aprobación de la agenda de gobierno del presidente de la República” (Llanos Escobar y García Vinueza 2018). Describiendo estos hechos de forma más meticulosa, entre el 20 de septiembre de 1984 y el 5 de agosto de 1985 Febres Cordero remitió un total de (15) proyectos de ley designados expresamente como económicos urgentes. A pesar de ello, durante este periodo temporal, y a pesar de haber utilizado ampliamente las capacidades institucionales otorgadas a él por el marco normativo vigente en aquel entonces, Febres

Cordero no consiguió un porcentaje de éxito legislativo importante durante su primer año de mandato.

Otro caso digno de análisis se suscita durante el gobierno del ex presidente Gustavo Noboa Bejarano, quien se convirtió en primer mandatario tras la salida del poder de Jamil Mahuad Witt. Durante su presidencia, Noboa no se afilió a ningún partido político, y a pesar de que fungió el cargo de vicepresidente, la bancada legislativa del presidente Mahuad no le brindó su apoyo. Por este motivo, Noboa no contó con una bancada legislativa propia. Como es evidente del cuadro que se consigna previamente, Noboa hizo uso de sus capacidades políticas para conformar mayorías móviles, que le permitirían aprobar los proyectos de ley considerados fundamentales dentro de su mandato, y que, además, aportarían con la estabilización del Ecuador posteriormente a su dolarización. de mayorías para la aprobación de proyectos de ley específicos, considerados elementales durante su mandato.

De esta forma, a pesar de no contar con una mayoría legislativa propia, el expresidente Noboa Bejarano consiguió aprobar de forma exitosa las leyes denominadas Trole I y II¹¹. Estas normas, cuyos nombres oficiales fueron Ley de Transformación Económica del Estado y Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, respectivamente, introdujeron grandes reformas a la estructura económica ecuatoriana. Por una parte, la Ley Trole I reguló la implementación de la dolarización en el Ecuador. Por otra parte, la Ley Trole II generó modificaciones a treinta y un (31) cuerpos normativos (Llanos Escobar y García Vinuesa 2018, 183-184).

Para ambos casos, el presidente Noboa catalogó a los proyectos de ley como económicos urgentes, lo cual, conjuntamente con la obtención de una mayoría legislativa para un fin específico, permitió a Noboa la aprobación de leyes de tal importancia.

A pesar de ello, es importante considerar que, al tiempo de aprobación de ambos proyectos de ley, el Ecuador atravesaba un proceso de transición grande e importante, pues había tomado la decisión de utilizar el dólar de los Estados Unidos de América como su moneda de curso legal. Así, ante las urgencias normativas que el país experimentó, es posible que se haya suscitado un voto sincero de parte de los legisladores, que comprendieron la necesidad de tomar contingentes normativos para regular el complejo proceso económico del Ecuador.

En el mismo sentido descrito, los mecanismos institucionales otorgados a favor del ejecutivo para condicionar al congreso, como por ejemplo el establecimiento de proyectos de ley

¹¹ Este tipo de leyes son denominadas leyes ómnibus en otros países. Se les da esta denominación debido a que abarcan una gran cantidad de tópicos, vulnerando, inclusive, las prohibiciones contempladas a nivel constitucional y legal, que establecen la prohibición de que un proyecto de ley se refiera a más de una materia.

económicos urgentes, también fueron empleados por el ex presidente Mahuad, desde marzo de 1999 hasta el fin de su periodo. En su caso particular, esta práctica tuvo un éxito mayor al experimentado por el ex mandatario León Febres Cordero. En todo caso, el contexto económico durante el periodo presidencial del ex presidente Mahuad fue complejo, ya que durante el año 1999 el PIB ecuatoriano disminuyó en un 4,74%, representando la mayor contracción económica que experimentó el Ecuador desde 1961. Por ende, la estrategia de Mahuad pudo tener como objetivo la toma de medidas emergentes que brinden estabilidad económica al Ecuador, y no la generación medidas unilaterales aisladas para promover agenda de gobierno particular.

En cuanto a la producción legislativa de los presidentes ecuatorianos durante el periodo de tiempo analizado, podemos verificar que ha sido de lo más diversa, contando con porcentajes de éxito legislativo muy distintos. Sin embargo, como se indica previamente, el indicador de éxito legislativo no contempla la particularidad de cada una de las leyes aprobadas. En todo caso, como se ha justificado previamente, el éxito legislativo del presidente es un buen indicador para analizar las capacidades reales de cada presidente para controlar la agenda legislativa y la producción normativa. En el cuadro siguiente podremos apreciar la capacidad de cada presidente ecuatoriano desde 1979, para aprobar sus proyectos de ley, a través de su índice de éxito legislativo:

Tabla 4. 2. Porcentaje de éxito legislativo de los presidentes ecuatorianos desde 1979

Presidente	Proyectos de Ley presentados	Proyectos de Ley aprobados	Porcentaje de éxito legislativo
Jaime Roldós Aguilera	38	6 ¹²	15,79%
Oswaldo Hurtado Larrea	78	8	10,26%
León Febres Cordero	77	23	29,87%
Rodrigo Borja Cevallos	70	37	52,86%
Sixto Durán Ballén	84	40	47,62%

¹² Aprobados al terminar su mandato.

Abdalá Bucaram Ortiz	10	2	20%
Fabián Alarcón Rivera	48	33	68,75%
Jamil Mahuad Witt	24	10	41,67%
Gustavo Noboa Bejarano	43	25	58,14%
Lucio Gutiérrez Borbúa	28	7	25%
Alfredo Palacio González	25	14	56%
Rafael Correa Delgado (Primer periodo)	28	16	57,14%
Rafael Correa Delgado (Segundo periodo)	54	36	66,67%
Rafael Correa Delgado (Tercer periodo)	39	26	66,67%

Fuente: cita obtenida de Llanos Escobar y García Vinueza (2018)

Como se puede evidencia dentro de los datos expuestos, las lógicas de aprobación de las iniciativas legales propuestas desde el ejecutivo han sido de lo más diversas. Existieron presidentes como Jaime Roldós, Oswaldo Hurtado y Abdalá Bucaram Ortiz, que, en general, no consiguieron un importante nivel de aprobación de sus proyectos de ley remitidos a la legislatura durante sus periodos presidenciales. Por otra parte, en otros casos, como el del ex mandatario Alarcón, quien fue un presidente encargado y no contó con una bancada legislativa propia, se verifica un índice de éxito legislativo equivalente al 68,75%, lo cual confirma la existencia de múltiples variables relevantes para explicar por qué los mandatarios

consiguen aprobar sus proyectos de ley dentro de la legislatura. Otro caso digno de análisis es el correspondiente al ex presidente Alfredo Palacios, quien subió al poder tras la caída del ex presidente Lucio Gutiérrez. A pesar del contexto aparentemente desfavorable para la aprobación de sus iniciativas legales, Palacios logró la aprobación de un total del 56% de las iniciativas legales presentadas para consideración del congreso, verificando nuevamente la relevancia de las posibles explicaciones del éxito legislativo propuestas como hipótesis en el presente trabajo.

Analizando los datos sistemáticamente expuestos en líneas anteriores, llama la atención que sea un presidente interino, sin una bancada legislativa propia, quien cuenta con un nivel de éxito legislativo superior, inclusive, por encima del generado por Rafael Correa y Rodrigo Borja, únicos mandatarios que contaron con apoyo mayoritario dentro de la legislatura¹³. Esto evidencia que si bien, la mayoría legislativa propia dentro del congreso coadyuva a la aprobación de las iniciativas legales del ejecutivo, no es una condición indispensable para que el presidente obtenga apoyo legislativo. Esto, claramente, da cuenta de que otras de las hipótesis propuestas en este trabajo son adecuadas para explicar el éxito legislativo del ejecutivo.

Lo descrito en líneas anteriores nos permite confirmar por medio del análisis de los datos recopilados que, aunque el contar con una mayoría legislativa propia o de coalición es útil para aprobar proyectos de ley enviados por el ejecutivo a la legislatura, no es el único elemento que requiere ser analizado, ya que existen otros factores que inciden en el éxito legislativo de los ejecutivos.

De la misma forma, la revisión de estos datos permite verificar lógicas curiosas al momento de aprobación de las leyes enviadas a la legislatura por el ejecutivo. Un ejemplo digno de análisis es el observado para el caso de Jaime Roldós Aguilera. Efectivamente, aunque se puede constatar que consiguió aprobar únicamente 6 de sus 38 proyectos de ley enviados a la legislatura, ninguno de ellos fue aprobado durante la duración de su mandato. En algunos casos específicos, se verifica que las aprobaciones se realizaron, inclusive, en la década de los noventas, más de 10 años después de que el ejecutivo los envió para conocimiento de la legislatura. En el caso de Roldós, existen varios proyectos de ley que no fueron aprobados por cuestiones de carácter económico, y que finalmente fueron implementadas a través de decreto. Un ejemplo claro de esta situación se da en el incremento del salario básico. Por ende, se

¹³ Rodrigo Borja contó con una mayoría de coalición, como se señala en líneas anteriores.

verifica que Roldós empleó mecanismos de acción unilateral para suplir la falta de apoyo legislativo.

Estos casos formulados son ejemplos adecuados para verificar la existencia de múltiples explicaciones posibles para el incremento del éxito legislativo del ejecutivo. Por esta razón, a partir del año 79, la interacción entre la función ejecutiva y la función legislativa es interesante y digna de estudio.

Por otra parte, el periodo de tiempo analizado contribuye ampliamente para el análisis, pues se verifica que las mayorías legislativas afines al ejecutivo han cambiado de forma amplia. Como caso paradigmático, en el 2007 aparece el movimiento Alianza País, que junto con Rafael Correa se convirtió en el principal actor político de la escena nacional, dominando la producción normativa.¹⁴ Por su parte, otros partidos, anteriormente importantes, han disminuido su bancada legislativa durante los últimos años de manera representativa, y, por ende, han perdido protagonismo en la arena legislativa nacional en un nivel importante. Casos claros de esta situación son la Izquierda Democrática, el Partido Social Cristiano¹⁵ y la Democracia Popular.

Esta modificación recurrente en las mayorías legislativas y los actores legislativos relevantes, que en pocos casos da cuenta de la existencia de un partido dominante por un periodo de tiempo amplio, es un claro ejemplo de la necesidad de revisar de manera más minuciosa la actividad legislativa del presidente ecuatoriano, ya que, como se lee de los datos consignados de forma previa, ningún ejecutivo, a excepción de Rafael Correa, ha contado con mayoría propia dentro de la legislatura, sin detrimento de que han sido varios los titulares del ejecutivo que han conseguido formar mayorías legislativas de coalición que apoyen sus iniciativas legislativas durante un periodo de tiempo determinado.

Por otra parte, abordando otra de las variables explicativas propuestas dentro de presente estudio, esto es, el nivel de fragmentación partidista, se ha constatado el número de partidos políticos que han tenido presencia dentro del congreso ecuatoriano durante el periodo de tiempo estudiado. En este sentido, se constata que la función legislativa ecuatoriana se

¹⁴ Debe exceptuarse de esta definición el primer periodo del presidente Rafael Correa, dado que en un inicio no contó con una bancada legislativa propia. Esta cuestión cambia una vez que se convoca a la Asamblea Nacional Constituyente, a partir del año 2007, donde se removió a legisladores de oposición para conformar un legislativo afín a los intereses del ejecutivo.

¹⁵ A diferencia de otros partidos, el Partido Social Cristiano ha logrado mantener un importante nivel de institucionalización a través de la reducción de su esfera de acción, limitándola a la ciudad de Guayaquil. Su estrategia de supervivencia en un contexto dominado por Rafael Correa fue convertirse en un partido de base regional y no nacional.

encontró altamente fraccionada a través de la historia, contando con la presencia de muchos partidos con representación efectiva. A pesar de que han existido muchas bancadas legislativas, estas, por lo general, no han contado con demasiados asientos o representación. Siguiendo la propuesta teórica del presente trabajo, frente a una legislatura altamente fragmentada, la capacidad del ejecutivo para conseguir la aprobación de sus iniciativas normativas debería disminuir. Para verificar esta aseveración, a continuación, se consigna la información relativa a la cantidad de partidos en el congreso.

Tabla 4. 3. Número de partidos en la legislatura 1979 - 2016

Presidente	Período Legislativo	Partido presidente	Nro. de partidos en el Congreso
Jaime Roldós Aguilera	10/08/1979 - 09/08/1984	CFP	11
Oswaldo Hurtado Larrea		UDC-DP	
León Febres Cordero	10/08/1984 - 09/08/1986	PSC	13
	10/08/1986 - 09/08/1988		13
Rodrigo Borja Cevallos	10/08/1988 - 09/08/1990	ID	11
	10/08/1990 - 09/08/1992		12
Sixto Durán Ballén	10/08/1992 - 09/08/1994	PUR-PC	12
	10/08/1994 - 09/08/1996		12
Abdalá Bucaram Ortiz	10/08/1996 - 09/08/1998	PRE	11

*	Fabián Alarcón Rivera		FRA	
	Jamil Mahuad Witt	10/08/1998 -	UDC-DP	12
	Gustavo Noboa Bejarano	04/01/2003	-	
	Lucio Gutiérrez Borbúa	05/01/2003 -	PSP	17
	Alfredo Palacio González	04/01/2007	-	
	Rafael Correa Delgado	05/01/2007 - 29/11/2007	MP	13
		30/11/2007 - 27/10/2008*		13
		28/10/2008 - 30/07/2009**		12
	Rafael Correa Delgado	31/07/2009 - 13/05/2013	MP	19
	Rafael Correa Delgado	14/05/2013 - 13/05/2017	MP	11

Fuente: Llanos Escobar y García Vinueza (2019)

Nota: *Asamblea Constituyente ; * Comisión Legislativa

De la revisión de los datos consignados, resulta claro que la legislatura ecuatoriana se ha encontrado altamente fragmentada desde el año 1979. Este fenómeno, en primera instancia parece explicar los discretos índices de éxito legislativo de la mayoría de presidentes ecuatorianos. No obstante, en casos como el de Fabián Alarcón, se observa que durante su mandato congreso existían 11 partidos con representación política (un aparente nivel alto de fragmentación), pero no existió “uno solo que cuente con una mayoría suficiente para marcar por su cuenta la agenda legislativa (PSC: 30,49%; PRE: 24,39%; UDC: 15,85% y partidos minoritarios)” (Llanos Escobar y García Vinueza 2018, 188). Así, aunque la fragmentación

partidista se mantiene alta en el Ecuador desde el retorno a la democracia del año 1979, es fundamental considerar que el poder efectivo de decisión se encontraba en pocas manos. Por ejemplo, para el caso del ex presidente Alarcón, sus acercamientos pudieron centrarse en tres actores, puesto que, aunque los demás contaban con asientos en el congreso, no tenían incidencia para la toma de una decisión, consiguiendo de esta forma una cantidad de votos suficientes. Por tanto, por la minoritaria participación y capacidad de decisión de todos los actores con asientos en el congreso, según Laakso y Taagepera (1979) el número efectivo de partidos será bajo, ya que considera la capacidad de incidencia real de cada uno de los actores dentro de la legislatura.

Lo propio ocurre durante el mandato de expresidente Palacio, donde el número de partidos en la legislatura, y consecuentemente la fragmentación aparente es aún más alta (17 partidos con representación en el congreso). Frente a esta situación, de hecho, podría pensarse que la existencia de más partidos, y, por ende, una mayor fragmentación, fungen en detrimento de la capacidad del ejecutivo para aprobar sus iniciativas legales. Sin embargo, ocurre algo similar a lo experimentado durante el gobierno de Fabián Alarcón, pues en realidad existieron cinco partidos con una bancada importante: PSC: 25%; ID: 16%; PRE: 15%; PRIAN: 10%; y, PSP: 9%. El hecho de que solo algunos partidos sean realmente relevantes dentro de los ya existentes, hace que los procesos de negociación sean más factibles, esto a su vez permite al ejecutivo la aprobación de su agenda legislativa.

El análisis de estos casos puede llevarnos a pensar que la fragmentación partidista no es una variable relevante para explicar el éxito legislativo del ejecutivo. Sin embargo, es necesario analizar el modelo de regresión generado posteriormente con el fin de demostrar esta cuestión con información vinculada a proyectos de ley específicos.

Además de las observaciones previas, es pertinente recordar las conclusiones y argumentos de Mejía (2000), relativos a la existencia de coaliciones fantasma, dispuestas a conformarse y reunirse para aprobar iniciativas legales específicas a cambio de transferencias ilegítimas de poder o recursos económicos. Sin embargo, dada la incidencia individual de este tipo de procesos, y que, por su propia naturaleza tienden a ser clandestinos o confidenciales no es posible verificar estas prácticas en un contexto de análisis amplio. En todo caso, cabe destacar que este tipo de eventos podrían generarse en legislaturas de carácter parroquial venal (Cox y Morgenstern 2001).

Con relación a la posición ideológica de los ex presidentes de la República del Ecuador, se verifica un amplio rango de posiciones ideológicas. Sin embargo, únicamente Rafael Correa Delgado ha sido identificado como un mandatario de izquierda. Los más cercanos hacia la

izquierda aparte de Correa son Jaime Roldós Aguilera y Rodrigo Borja Cevallos, quienes se sitúan como presidentes de izquierda, aunque su tendencia se acerca más al centro. Analizar la posición ideológica de los mandatarios es complejo, pues conseguir datos homogéneos y para cada periodo de gobierno no es simple. Para efectos del presente estudio, se ha extrapolado valores de ubicación ideológica de un periodo de gobierno a otros, en los casos de presidentes que han tenido más de un mandato.

El dato de la posición ideológica de cada mandatario se consigna a continuación:

Tabla 4. 4. Posicionamiento ideológico de los ejecutivos

Presidente	Posición Escala 1 - 10
Jaime Roldós Aguilera	4,5
Oswaldo Hurtado Larrea	5,23
León Febres Cordero	8,72
Rodrigo Borja Cevallos	4,87
Sixto Durán Ballén	7,5
Abdalá Bucaram Ortiz	6,34
Fabián Alarcón Rivera	Sin información
Jamil Mahuad Witt	6,94
Gustavo Noboa Bejarano	7
Lucio Gutiérrez Borbúa	5,82
Alfredo Palacio González	Sin información
Rafael Correa Delgado	2,9 (primer periodo) 3,4 (segundo periodo)

Fuente: Llanos Escobar y García Vinueza (2018)

Nota: El indicar de posicionamiento ideológico se construye replicando los datos del proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca. Se mide a través de un catálogo de encuestas a expertos, por

medio de las cuales sitúan a los actores políticos dentro de una escala ideológica, donde 1 es extrema izquierda y 10 es extrema derecha.

A pesar de los esfuerzos generados para obtener un dato específico de posición ideológica para cada mandatario durante cada periodo, no se ha podido identificar un dato adecuado para los ex presidentes Alarcón y Palacio. Esto, debido a asumieron la presidencia tras la caída del titular de la función ejecutiva. Por este motivo, no han sido objeto de estudio específico o indagación direccionada a conocer su posición ideológica. Sin embargo, ante la ausencia de una bancada legislativa propia, es posible que estos ejecutivos hubiesen asumido posiciones netamente pragmáticas, tendientes a generar procesos de negociación permanente y mantenerse en el poder. La diversidad en los datos de posición ideológica permite analizar un alto margen de casos con relación a la Asamblea Legislativa. Por este motivo, es fundamental considerar estos datos para verificar la incidencia de esta variable en la aprobación de proyectos de ley.

Estos datos, posteriormente, serán analizados a través del modelo de regresión propuesto. Así, se puede verificar la incidencia de esta variable explicativa dentro del modelo propuesto.

4.2. Naturaleza de las leyes

El análisis de la naturaleza y materia específica de cada una de las iniciativas legales remitidas por el ejecutivo para conocimiento de la legislatura es relevante, puesto que podría tener incidencia en el incremento del éxito legislativo del ejecutivo. Se entiende, de antemano, que mientras más compleja e importante es la norma, será más compleja su aprobación. Lo propio ocurre para la jerarquía legal de la norma.

En general, el ejecutivo ecuatoriano no ha intentado aprobar leyes orgánicas de forma importante, siempre han sido una minoría. La única excepción para este caso es Rafael Correa, que presentó una gran cantidad de leyes orgánicas (jerárquicamente superiores) para conocimiento de la legislatura. Por otra parte, en cuanto a las materias y la importancia de las propuestas normativas remitidas desde el ejecutivo a la legislatura, no ha habido homogeneidad entre los distintos mandatarios.¹⁶

¹⁶ Las constituciones de 1998 y 2008 mantienen una distinción entre leyes orgánicas y leyes ordinarias. Así, la Constitución del año 1998 determina dentro de su artículo 142 que son leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución; 2. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral; 3. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; 4. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter. Por su parte, la Constitución ecuatoriana del año 2008, vigente en la actualidad, determina en su artículo 133 que son leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones

Los datos completos pueden verificarse a continuación:

Tabla 4. 5. Tipos de leyes aprobadas

Presidente	Proyectos de Ley presentados	Proyectos de Ley aprobados	Org	Ord	Eco	Pol	Soc	Otr	Hito	Imp	No imp
Jaime Roldós Aguilera	38	6	1 (0)	37 (6)	21 (4)	2 (0)	12 (2)	3 (0)	10 (2)	23 (4)	5 (0)
Oswaldo Hurtado Larrea	78	8	4 (1)	74 (7)	27 (2)	11 (1)	29 (4)	11 (1)	16 (1)	48 (6)	14 (1)
León Febres Cordero	77	23	4 (2)	73 (21)	31 (13)	5 (0)	27 (5)	14 (5)	7 (1)	46 (14)	24 (8)
Rodrigo Borja Cevallos	70	37	5 (2)	65 (35)	20 (10)	7 (3)	20 (9)	23 (15)	18 (9)	26 (14)	26 (14)
Sixto Durán Ballén	84	40	5 (2)	79 (38)	34 (17)	6 (2)	126 (12)	18 (9)	21 (8)	45 (22)	18 (10)
Abdalá Bucaram Ortiz	10	2	0	10 (2)	8 (2)	0	1 (0)	1 (0)	3 (1)	5 (1)	2 (0)
Fabián Alarcón Rivera	48	33	4 (1)	44 (32)	27 (19)	3 (1)	11 (10)	7 (2)	15 (11)	26 (18)	7 (4)

creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Ambas normas constitucionales determinan que todas las leyes que no incurran en los casos expresamente definidos serán leyes ordinarias y que las leyes orgánicas son jerárquicamente superiores. Adicionalmente, indican que para su aprobación, modificación o derogatoria se requeriría de mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo.

Jamil Mahuad Witt	24	10	0	24 (10)	16 (7)	3 (0)	4 (3)	1 (0)	5 (1)	16 (7)	3 (2)
Gustavo Noboa Bejarano	43	25	8 (4)	35 (21)	21 (12)	4 (2)	9 (5)	9 (6)	9 (5)	23 (13)	11 (7)
Lucio Gutiérrez Borbúa	28	7	8 (4)	20 (3)	9 (2)	1 (0)	9 (4)	9 (1)	5 (1)	14 (5)	9 (1)
Alfredo Palacio González	25	14	13 (6)	12 (8)	9 (8)	8 (2)	6 (3)	2 (1)	8 (3)	14 (10)	3 (1)
Rafael Correa Delgado (Primer periodo)	121	78	51 (29)	70 (49)	42 (30)	27 (17)	36 (22)	16 (9)	49 (33)	60 (39)	12 (6)

Fuente: Llanos Escobar y García Vinueza (2018)

Nota: el número en paréntesis corresponde al número de proyectos aprobados

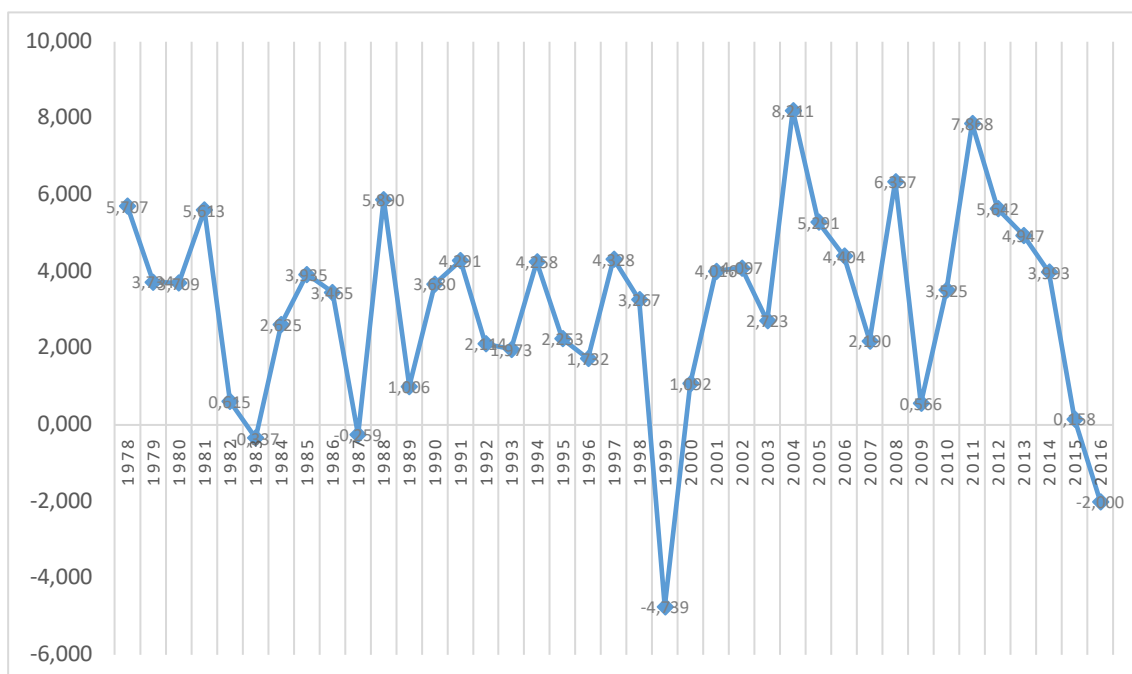
4.3. Contexto económico ecuatoriano durante los años analizados

En cuanto a las variables de carácter coyuntural, enunciadas dentro del marco teórico del presente desarrollo, no podemos ignorar su eventual incidencia en el análisis de los motivos que generar la aprobación de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo a la legislatura. Uno de los principales elementos que dan cuenta de qué tan simple sería para un presente aprobar sus iniciativas legales es sin duda el factor económico, que debe ser concebido a través de un mecanismo lógico y coherente. Para este análisis se toma el crecimiento del PIB como un indicador proxy para establecer un marco favorable para la anuencia de las iniciativas legislativas expedidas desde el ejecutivo. De esta manera, podemos interpretar que, durante momentos de apogeo económico, habrá más posibilidades que el presidente apruebe sus proyectos de ley en la legislatura. De acuerdo a los parámetros teóricos contemplados en el presente trabajo, es sostenible que la salud económica de un país eleva los niveles de aceptación de la gestión de un presidente. Y, por otra parte, una condición económica

negativa generaría la disminución del apoyo popular que el mandatario podría enfrentar. En este orden de ideas, la aceptación popular brinda legitimidad adicional al ejecutivo, para presentar propuestas y obtener una respuesta favorable de la legislatura. De la misma manera, y analizando el factor económico de forma independiente, la existencia de abundancia en cuanto a recursos brindaría al ejecutivo mayores posibilidades de recurrir a pagos ilegítimos o concesiones presupuestarias, que permitan obtener votos para iniciativas concretas (Llanos Escobar y García Vinueza, 2018).

Para analizar la aprobación de los proyectos de ley remitidos por el ejecutivo frente a variables contextuales, analizamos la evolución del PIB ecuatoriano, procurando buscar patrones permitan verificar las hipótesis propuestas.

Figura 4. 1. Evolución del PIB ecuatoriano 1979 - 2016



Fuente: Llanos Escobar y García Vinueza (2018)

Dentro del gráfico consiguado anteriormente, se puede observar la evolución del PIB ecuatoriana desde el año 1978. Esta información es relevante puesto que, se pensaría que, durante los momentos de mayor crecimiento del PIB el Ecuador atraviesa un momento de auge económico, que facilitarí la adopción de decisiones por parte de las autoridades públicas, e inclusive, se contaría con mayores recursos para ejecutar asignaciones o negociaciones que persigan el fin de aprobar normativa legal.

En este orden de ideas, es sostenible que, durante los años de abundancia económica y crecimiento del PIB, los presidentes cuentan con un panorama más favorable para la generación de reformas institucionales. Así, podríamos concebir que, durante los periodos

1983, 1987, 1999 y 2016 los ejecutivos ecuatorianos experimentaron un marco más complejo para la aceptación de sus proyectos legales remitidos a la legislatura. De otro lado, durante 1988, 2004 y 2011, es probable que la coyuntura fuera más conveniente para la aceptación de los proyectos de ley remitidos desde la función ejecutiva a la legislativa por las condiciones favorables de la economía.

4.4. Modelo explicativo

Con base en estos datos, se procede a verificar la incidencia de cada una de las variables explicativas propuestas, con el fin de verificar las hipótesis propuestas en el capítulo dos del presente estudio:

A través de la aplicación de un modelo estadístico *probit*, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 4. 6. Análisis de variables

Análisis de variables						
Variable independiente	Est.	Error estándar	Z	Significancia	95% Intervalo de confianza	
					Límite inferior	Límite superior
Denominación como económico urgente	,153	,116	1,323	,186	-,074	,380
Mayoría Legislativa propia	,011	,004	2,512	,012	,002	,020
Presencia de Mayoría de Coalición	,584	,299	1,951	,051	-,003	1,171
Mayoría Legislativa de coalición	-,007	,005	-1,478	,140	-,017	,002
Fragmentación partidista	-,192	,064	-3,015	,003	-,317	-,067
Distancia Ideológica	-,060	,050	-1,199	,231	-,157	,038
Luna de Miel	,578	,126	4,581	,000	,331	,825

Total	-2,287	,807	-2,834	,005	-3,093	-1,480
-------	--------	------	--------	------	--------	--------

Elaborado por el autor o la autora con información del trabajo de campo.

Con base en los resultados descritos de forma previa, se puede verificar que las hipótesis propuestas se verifican de forma parcial. En particular, la variable distancia ideológica parece tener la mayor significancia de entre las variables explicativas propuestas. Posteriormente, se observa que la determinación de un proyecto de ley como económico urgente también contribuye para la explicación. Posteriormente, se determina que la existencia de una coalición legislativa es altamente importante para que el ejecutivo consiga aprobar sus proyectos de ley. Por otra parte, no se verifica que la existencia de una mayoría legislativa propia sea una variable altamente explicativa, al menos, en el contexto del Ecuador. De igual manera, no se verifica un resultado significativo para las demás variables explicativas propuestas. Por lo que, podemos verificar que no existe capacidad explicativa en las demás variables propuestas.

En relación a la distancia ideológica, se verifica que, la significancia que le otorga el modelo de regresión utilizado parece indicar que, en efecto, como se postula en el marco teórico, la aprobación de proyectos de ley del ejecutivo en el Ecuador depende, en gran medida de la capacidad efectiva de negociación del ejecutivo. Por lo tanto, la cercanía ideológica entre el partido mayoritario de la legislatura y el ejecutivo determinan la capacidad efectiva del ejecutivo para acercarse a la legislatura, negociar, y, por tanto, conseguir los votos suficientes para la aprobación de sus proyectos de ley.

Por otra parte, en relación a la capacidad explicativa de la variable fragmentación partidista, es importante tomar en cuenta que, según la perspectiva teórica, a medida que la fragmentación disminuye, es más probable que el presidente consiga aprobar sus proyectos de Ley en la legislatura. No obstante, también se debe tomar en cuenta que, en los casos de las legislaturas parroquiales-venales, en los términos previstos por Cox y Morgenstern (2001), la falta de capacidad explicativa de esta variable, en el contexto ecuatoriano, genera un indicio sobre la naturaleza de la legislatura ecuatoriana, identificándola con una legislatura de carácter parroquial venal.

No obstante, como se mencionó en el capítulo 2 de la presente tesis, la variable fragmentación partidista no puede leerse de forma autónoma, y depende en gran medida de la variable distancia ideológica. De esta forma, se debe tomar en cuenta que, aunque una legislatura se encuentre altamente fragmentada, en caso de que el partido mayoritario tenga cercanía con el

partido del presidente, la aprobación no dependerá de varias líneas de negociación secundarias, sino de una principal, frente al actor principal de la Asamblea.

Otra alternativa que da cuenta de la falta de relevancia teórica de la variable explicativa fragmentación partidista, es la existencia de una posición ideológica cercana entre partidos de la legislatura, de esta forma, estos, con facilidad, se adaptarán a la posición del partido mayoritario, negociando directamente con él. En este sentido, todo tipo de contacto o diálogo con la legislatura por parte del ejecutivo tendería a ser más sencillo, debido a que, si bien, existen varios actores, al ser muy cercanos, no son de complejo abordaje para un proceso de negociación.

Finalmente, también puede considerarse que la fragmentación partidista no es un indicador que arroja porcentajes positivos, debido principalmente, a que, podría pensarse que, en el Ecuador, a pesar de existir múltiples partidos y niveles de fragmentación en general altos, los actores con verdadera capacidad de decisión han sido pocos. Pero, además, los partidos no guardan una posición cerrada a la negociación, o en su defecto, al intercambio de pagos ilegítimos por votos.

Estos argumentos son igualmente aplicables a la variable explicativa periodo luna de miel o calendario electoral. En este sentido, puede pensarse que un ejecutivo que ha llegado a la presidencia tendrá mayores medios, principalmente de carácter político, para conseguir aprobar sus iniciativas legales. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, se verifica que esto no ocurre. Esta lógica puede darse, principalmente, debido a la conformación de la legislatura. Por ejemplo, durante el gobierno de León Febres Cordero, miembro del Partido Social Cristiano, el partido mayoritario en la legislatura fue la Izquierda Democrática. Por tanto, las líneas de negociación entre ambos partidos fueron complejas, desde el inicio del mandato, y la reciente designación como presidente no permitió a Febres Cordero utilizar esta legitimidad para conseguir presionar a la legislatura y aprobar sus proyectos de ley.

En relación a la mayoría legislativa, se verifica que la misma no es relevante dentro del modelo de regresión aplicado. Esto, en general, puede determinarse debido a que, en general, los presidentes ecuatorianos, salvo el caso excepcional de Rafael Correa (a excepción de su primer periodo), no han contado con una mayoría legislativa propia. En consecuencia, debido a la naturaleza del caso ecuatoriano, es posible que los datos no hayan aportado el nivel de varianza suficiente para verificar la hipótesis en cuestión. Sin embargo, la misma no puede ser descartada de forma tajante, debido a que, a pesar de que el modelo estadístico no otorga significancia a esta variable, se puede verificar que el presidente Rafael Correa ha obtenido un importante nivel de éxito legislativo, generado, en parte, por las fuertes mayorías legislativas

con las que ha contado a lo largo de su mandato, principalmente, dentro de su último periodo de gobierno.

A pesar de ello, la validez de la variable es ciertamente relativa, debido a que, a pesar de que Correa es el único presidente que contó con una mayoría legislativa propia, no es el ejecutivo que ha contado con un mayor nivel de éxito legislativo.

Finalmente, en relación a las variables relativas a la formación de mayorías de coalición, la misma tiene un nivel de significancia alta dentro del modelo. Esto, en general, se debe en primera instancia, a que, salvo Rafael Correa, todos los mandatarios ecuatorianos han requerido de la utilización de mayorías de coalición para aprobar sus proyectos de Ley. De esta forma, la capacidad efectiva de un presidente para conformar una coalición, y de esta forma, conseguir votos dentro de la asamblea legislativa, es un indicador relevante para determinar la capacidad del ejecutivo de aprobar sus proyectos de Ley.

Por su parte, la materia del proyecto de ley no se verifica como una variable directamente relevante dentro del modelo de regresión propuesto. Sin embargo, en base al análisis minucioso del tipo de proyectos de ley que la legislatura aprueba, se puede verificar que el factor importancia y materia son importantes. En general, los presidentes que han aprobado proyectos de ley en mayor cantidad consiguen, por lo general, aprobar un número discreto de proyectos considerados importantes, de acuerdo a la clasificación propuesta dentro de este estudio. Por otra parte, proyectos de carácter económico son aprobados en cantidades menores. No obstante, los proyectos políticos tienen un nivel de relevancia similar.

Sin embargo, es importante que dentro de futuros estudios se afine la determinación de la materia de los proyectos de ley como una variable explicativa, ya que las categorías propuestas actualmente no son necesariamente las únicas concebibles.

Finalmente, es necesario considerar que no se verifica una relación directa entre la variable contextual propuesta para la situación económica del país (crecimiento anual del PIB), y la capacidad efectiva del ejecutivo de aprobar sus proyectos de ley. Esto no necesariamente quiere decir que el contexto no sea una variable relevante. Podría entenderse que, de hecho, el PIB, no es una variable proxy apropiada para generar una idea general de los elementos contextuales que podrían afectar el procedimiento de producción legislativa.

Conclusiones

Una vez que los datos correspondientes han sido analizados, y que la metodología de carácter cuantitativa ha sido aplicada en la forma prevista, es importante analizar las conclusiones a las que se arriba.

Por una parte, se evidencia que las principales variables explicativas encontradas son: la distancia ideológica entre el ejecutivo y el legislativo, la capacidad de formar una coalición, y las capacidades institucionales del ejecutivo, representadas a través de la capacidad de designar proyectos de ley como económicos urgentes.

La mayoría legislativa dentro de la asamblea no ha sido considerada relevante. Esto podría tener varias explicaciones. Por una parte, ningún presidente ecuatoriano salvo Rafael Correa ha contado con una mayoría propia dentro de la legislatura. Sin embargo, Correa no es el presidente con mayores índices de aprobación de sus proyectos de ley. Por lo tanto, resulta evidente que a través de los años los ejecutivos ecuatorianos han tenido que recurrir a otro tipo de mecanismos para garantizar la aprobación de los proyectos de ley, y, en consecuencia, implementar adecuadamente su agenda de gobierno.

Por otra parte, la falta de relevancia de la variable fragmentación partidista podría dar cuenta de que, los partidos con presencia en la legislatura ecuatoriana se encuentran en general abiertos a la discusión, con el fin de obtener réditos políticos. Esto relativiza el valor de la fragmentación partidista, puesto que las líneas de negociación siempre estarán abiertas en apariencia.

Por su parte, debido a la poca vinculación general existente entre el ejecutivo y el legislativo, salvo durante el gobierno de Rafael Correa, se verifica que el calendario electoral no es altamente relevante para explicar la capacidad del ejecutivo de aprobar sus proyectos de ley, principalmente, en los casos en que no existen elecciones de medio periodo que cambian el panorama político general, como ocurrió en el caso de Rodrigo Borja. Bajo esta perspectiva, se constata que las situaciones de negociación podrían ser tensas y complejas desde un inicio. Y, el ejecutivo deberá movilizar sus recursos desde el inicio de su mandato, con el fin de procurar la aprobación de sus proyectos de ley. Pero, además, la fragmentación no se avizora como una variable relevante, dado que aparentemente no existen procesos de cooperación permanentes, sino puntuales para aprobar proyectos de ley específicos o programas de gobierno específicos representados por varios proyectos de ley.

Por otra parte, la distancia ideológica se presenta como una variable explicativa con un peso importante, dado que, aunque no descarta los argumentos presentados previamente, un

distanciamiento importante sí genera costos mayores de negociación, que implican la necesidad de trasladar una mayor cantidad de recursos, dependiente de las leyes a ser aprobadas.

Finalmente, el presente trabajo ha dado cuenta de las cuales son algunas de las principales variables relevantes para que los presidentes consigan aprobar sus proyectos de ley.

Adicionalmente, se verifica que es necesario aportar nuevas formas de revisar la naturaleza de cada uno de los proyectos de ley, generando una tipología más desarrollada, que nos permita observar de mejor manera las formas en que este tipo de cuestiones deben ser analizados. En realidad, la observación de la materia tomando proyecto de ley individuales resulta harto compleja, y requeriría de un nivel de observación más reducido para poder capturar de manera minuciosa los elementos presentes durante cada presidencia o durante cada año de gobierno de un determinado mandatario.

Adicionalmente, es necesario considerar la necesidad de plantear estudios que permitan observar de forma más meticulosa los micro procesos presentes dentro de esta arena de negociación, que no pueden ser observados a través de metodología cuantitativa en un estudio de amplio espectro.

Finalmente, con sustento en las revisiones realizadas de manera previa, se puede evidenciar una escala de preferencias de la función ejecutiva, que se sujetaría a las siguientes alternativas:

Opción 1: conseguir una mayoría legislativa favorable por medio del sistema electoral. Esta opción es válida siempre y cuando exista disciplina partidista dentro del partido del presidente, pues solo esto garantizaría que sus propuestas van a ser secundadas por sus legisladores, y que estos no responderán a convicciones personales o agendas políticas propias.

Opción 2: generar una mayoría legislativa a través de la generación de una coalición de gobierno, cediendo espacios de toma de decisión a aliados o adversarios.

Opción 3: generar mayorías temporales para aprobación de proyectos de ley específicos, que permitirían al ejecutivo aprobar puntos requeridos sin ceder espacios de toma de cesión ni conformar una coalición de gobierno.

Opción 4: utilizar mecanismos unilaterales para forzar a la legislatura a aprobar su agenda.

Se entiende, ex ante, que las opciones consignadas previamente deberían ser aplicadas en ese orden, pues los ejecutivos deben garantizar para sí un sistema de cooperación permanente, que les permita ejecutar, inclusive, la aplicación de normas y políticas públicas de manera

progresiva. El conflicto, en estos casos, no es la mejor alternativa para el presidente, pues implica un desgaste de recursos permanente.

Sin embargo, establecer un orden de prelación específico como un predictor de la conducta del ejecutivo no es viable, ya que la toma de decisiones podría depender de los incentivos con los que cuente el ejecutivo. De esta forma, por ejemplo, si la capacidad institucional del presidente es gigantesca, y es imposible para el legislativo combatirlas, posiblemente el presidente no cuente con incentivo alguno para negociar, y evitaría, a toda costa, los costos inherentes a un proceso de negociación. Sin embargo, esta escala de preferencias es útil para continuar desarrollando esta agenda de investigación, y otorga una herramienta analítica importante para entender las conductas de los actores políticos que han sido estudiados.

Glosario

Partido	Acrónimo
PR	Partido Republicano
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PCD	Pueblo Cambio Democracia
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PC	Partido Comunista
PCMLE	Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuador
FADI	Frente Amplio de Izquierda
PD	Partido Demócrata
PLE	Partido Liberal Ecuatoriano
CID	Coalición Institucionalista Demócrata
PNV	Partido Nacional Velasquista/Frente Nacional Velasquista
MPD	Movimiento Popular Democrático
UDP	Unión Demócrata Popular
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
UDC-DP	Unión Demócrata Cristiana-Democracia Popular
ID	Izquierda Democrática
PUR	Partido Unión Republicana

PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
FRA	Frente Radical Alfarista
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PCK	Partido Pachakutik
AP	Alianza País/Movimiento País/Movimiento Patria Altiva i Soberana
RED	Red Ética y Democrática
UNO	Una Nueva Opción
PL	Partido Libertad
MTD	Movimiento Trabajo y Democracia
MIP	Movimiento Identidad Provincial
MM	Movimiento Municipalista
ARE	Acción Regional por la Equidad
MHN	Movimiento de Honradez Nacional
MCFY	Movimiento Ciudadano Futuro Ya
MIOSA	Movimiento Obras son Amores
MCC	Movimiento Conciencia Ciudadana
MUP	Movimiento Unidos por Pastaza
MSC	Movimiento Social Conservador
MAY	Movimiento Amauta Yuyai
MAR	Movimiento Autónomo Regional
MCN	Movimiento Concertación Nacional
SUMA	Movimiento Sociedad Unida Más Acción
CREO	Movimiento Creando Oportunidades

AVANZA	Partido Avanza
MMDG	Movimiento Madera de Guerrero

Referencias

- Alcántara Sáez, M, García Montero, M. & López, F. 2005. Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E. & Tsebelis, G. 2005. The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review* 40 (2): 3-26.
- Alemán, E. & Navia, P. 2009. Institutions and the Legislative Success of “Strong” Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies* N 1: 401-419.
- Amorim Neto, O., & Cox, G. W. 1997. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 149-174.
- Amorim Neto, O, Cox, G. W., & McCubbins, M. D. 2003. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55(04), 550-578.
- Ayala Mora, E. 1989. *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*. Ediciones La Tierra, Quito.
- Bond, J.R. and Fleisher, R. 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Burbano de Lara, F., & Rowland, M. 1998. *Pugna de poderes en Ecuador (1979-1997)*. Quito: FLACSO.
- Calvo, E. 2004. The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. Trabajo presentado en UNC-Duke Political Economy, Workshop.
- Calvo, E. 2008. Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo. En *Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad*, 17-38. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.
- Carroll, R. & Pachón, M. 2012. The Legislative Agenda in Presidential Democracies. Documento de trabajo. Rice University y Universidad de los Andes.
- Castro-Montero, J. L., Llanos, L. S., Valdivieso, P. S., & García, W. 2016. La Acción de Protección como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados. *Ius Humani*, 5, 9-43.
- Castro Saavedra, M. 2015. El desempeño en legislatura con bajo nivel de profesionalización. Tesis para obtención del título de Máster en Ciencia Política. FLACSO-Ecuador.
- Chasquetti, D. 1997. Compartiendo el Gobierno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 25-45.
- Chasquetti, D. 2006. La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 163-192.
- Covington, C.R., Wrighton, J.M., and Kinney, R. 1995. A Presidency-Augmented Model of Presidential Success in Roll Call Votes. *American Journal of Political Science*, 39 (4), 1001–1024.
- Cox, G. & Morgenstern, S. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* N 2: 171-89.
- Cox, G. & Terry, W. 2008. Legislative Productivity in the 93rd-105th Congresses. *Legislative Studies Quarterly* N 4: 603-618.
- Elster, J. 2007. *Explaining Social Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Edwards III, G.C. 1989. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven, CT: Yale University Press

- Freidenberg, F, Mejía, A, & Pachano, S. 2005. La Ciencia Política en Ecuador: un Reflejo de su Fragilidad democrática (1978-2005). *Revista de Ciencia Política* N 1: 147-161.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. 2000. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 151-170.
- García Montero, M. 2007. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen* 17 (2): 3-24.
- García Montero, M. 2009. *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hall, P. & Taylor. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44, 936-957.
- Hidalgo, C. 2010. *Vetos y Gobierno Dividido en Brasil*. Santiago: Pontificia Universidad Católica del Chile.
- Huneus, C. & Berríos. F. 2005. El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile. *Revista SAAP* 2 (2): 345-391.
- Lijphart, A. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Escobar, L., Santiago, L., & García Vinuesa, W. 2018. The role of the executive in normative production: Ecuador between 1979 and 2016. *Ius Humani, Revista de Derecho*, 7, 167.
- Lexis. Plataforma profesional de investigación jurídica. <https://www.lexis.com.ec>
- Linz, J., 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1 (1), 51–69.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (edits.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, D. R. 1991. Divided Party Control: Does It Make a Difference? *PS: Political Science & Politics*, 24(04), 637-640.
- Mayhew, D., 2005. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–2002*. Haven, CT: Yale University Press.
- Mejía Acosta, A. 2002. *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mejía Acosta, A. 2004. *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)*. Notre Dame: Notre Dame University.
- Mejía Acosta, A., & Polga, J. 2010. Parliamentary Solutions to Presidential Crisis in Ecuador. En L. Marsteintredet, & M. Llanos, *Presidential Breakdowns in Latin America* (págs. 73-90). New York: Palgrave Macmillan.
- Molinelli, N. G., Palanza, M. V., & Sin, G. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- Molinelli, G., Palanza, V., & Sin, G. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Temas.
- Monestier, F. 2010. Problemas en la medición de la importancia de las leyes: ¿De qué era qué estábamos hablando? Seminario Doctoral Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago: PUC.
- Morgenstern, S. & Nacif, B. (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Negretto, G. 2003. ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de Decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Negretto, G. 2003. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41-76.

- Nino, C. 1996. 'Hyper-Presidentialism and Constitutional Reform'. En *Institutional Design in New Democracies*, editado por Arend Lijphart y Carlos Waisman. Boulder: Westview.
- O'Donnell, G. 1994. 'Delegative Democracy'. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Palanza, V., & Sin, G. 2014. Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766-792.
- Polga-Hecimovich, J. 2013. Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(1), 135-160.
- Saiegh, S. 2009. Political Prowess or "Lady Luck"? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates. *The Journal of Politics* N 4: 1342-1356.
- Saiegh, S. 2010. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno* 17 (1): 3-24.
- Sandoval, C. 2012. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en crisis y transición democrática: Uso del veto presidencial durante los gobiernos de la Unidad Popular y la Concertación. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., & García Montero, M. 2014. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(3), 511-536.
- Sartori, G. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Shugart, M. & Carey, J. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. 1995. Parliaments over presidents? *Journal of Democracy*, 6(2), 168-72
- Tsebelis, G., & Alemán, E. 2005. Presidential conditional agenda setting in Latin America. *World Politics*, 57(1), 396-420.
- Valdivieso, P. 2015. El veto presidencial en el Ecuador. Periodo 1979 – 2013. Disponible en:
http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39871520/Vetos_presidenciales_en_Ecuador_1979-2013_Pablo_Valdivieso_Kastner.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1473183873&Signature=gCTAAoHBTdsITPYk%2B5pNtMPCZxM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DVetos_presidenciales_en_el_Ecuador_1979-.pdf
- Valdivieso, P., & Rivera, L. 2015. *Presidencialismo Fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)*. En Oyarte, R. (Comp.), *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Derecho humanos y Justicia Constitucional* (págs. 139-158). Quito: CEP.