

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**EL DESEMPEÑO EN LEGISLATURAS CON BAJO NIVEL DE
PROFESIONALIZACIÓN**

MARÍA JOSÉ CASTRO SAAVEDRA

FEBRERO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**EL DESEMPEÑO EN LEGISLATURAS CON BAJO NIVEL DE
PROFESIONALIZACIÓN**

MARÍA JOSÉ CASTRO SAAVEDRA

**ASESORA DE TESIS: CAROLINA CURVALE
LECTORES/AS: MARIANA LLANOS Y JOHN POLGA-HECIMOVICH**

FEBRERO 2015

“Amar la trama más que el desenlace”
Jorge Drexler

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por la paciencia y por la comprensión ante tantas ausencias a lo largo de estos dos años. A mis amigas de toda la vida, Andrea e Isabel. A Manuel Alcántara por su generosidad al haberme facilitado el acceso a los datos del proyecto para el estudio de las élites políticas latinoamericanas que él dirige en la Universidad de Salamanca. En el mismo sentido, a Mélanie Barragán por su asistencia en esta parte del proceso. A Paola Gutiérrez, a John Polga-Hecimovich y a Mariana Llanos por sus comentarios tan certeros. Finalmente, a todos y cada uno de los profesores y administrativos que hacen el Departamento de Estudios Políticos de la FLACSO a quienes se suman Alicia Torres, Fernando García, Paulino Camacho, los hermanos Carrión y a María Sol Pachano, quienes se convirtieron también en parte fundamental de mi experiencia de maestría. Un agradecimiento especial para Carolina Curvale, mi tutora, por toda la paciencia y su valiosa orientación, y a Sergio García, quien siempre supo ser un lector atento y riguroso. A Julián Martínez, *hombre sensible* pero también *refutador de leyendas*, quien con certeza se quedará en la academia así como también en mi vida. Y a Dana Morbidelli, por supuesto.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	13
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	13
CAPÍTULO II.....	33
LOS CASOS DE ESTUDIO	33
CAPÍTULO III	60
DISEÑO METODOLÓGICO	60
CAPÍTULO IV	68
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS	68
CAPÍTULO V	101
ANÁLISIS ESTADÍSTICO	101
CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA	130
ANEXOS.....	135

ÍNDICE DE TABLAS

Contenido	Páginas
Tabla 1: Magnitud por distrito elecciones legislativas 2002	42
Tabla 2: Composición partidaria del Congreso Nacional electo en 2002	46
Tabla 3: Producción legislativa 2002-2006	48
Tabla 4: Magnitud por distrito elecciones legislativas 2009	52
Tabla 5: Composición partidaria de la Asamblea Nacional electa en 2009	55
Tabla 6: Producción legislativa 2009-2013	58
Tabla 7: Descripción Variable Dependiente.....	63
Tabla 8: Variables independientes relativas a la profesionalización.....	65
Tabla 9: Variables independientes relativas al capital institucional.....	66
Tabla 10: Variables independientes relativas al capital personal	67
Tabla 11: Categorías de acuerdo al nivel de proyectos de ley presentados.....	69
Tabla 12: Categorías de acuerdo al nivel de proyectos de ley presentados.....	69
Tabla 13: Composición de las categorías de nivel de producción legislativa	70
Tabla 14: Composición de las categorías de éxito legislativo	71
Tabla 15: Porcentaje de legisladores de las profesiones afines al campo político según su desempeño legislativo	75
Tabla 16: Composición de las categorías de producción legislativa/éxito legislativo según sexo	79
Tabla 17: Porcentaje de legisladores presentes en cada categoría de nivel de producción legislativa de acuerdo al distrito por el que fueron elegidos	83
Tabla 18: Porcentaje de legisladores según tamaño de bancada y según periodo.....	89
Tabla 19: Percepción de la relación de ingreso anterior y actual de legisladores	95
Tabla 20: Modelo MCO, Producción legislativa.....	104
Tabla 21: Modelo MCO, Producción legislativa con errores estándar robustos.....	106
Tabla 22: Modelo Poisson, Producción Legislativa	110
Tabla 23: Modelo GLS con logit link, familia binomial y errores estándar robustos, Éxito Legislativo	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Contenido	Páginas
Gráfico 1: Composición de las categorías de producción legislativa según experiencia legislativa	72
Gráfico 2: Composición de las categorías de desempeño legislativo según edad Producción legislativa	73
Gráfico 3: Composición de las categorías de desempeño legislativo según tradición política familiar	76
Gráfico 4: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo a si los legisladores ocuparon posiciones de autoridad.....	77
Gráfico 5: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo al tamaño de las bancadas	78
Gráfico 6: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo al periodo	80
Gráfico 7: Composición de categorías de desempeño legislativo según ideología	81
Gráfico 8: Composición de las categorías de desempeño legislativo según tipo de partido.....	82
Gráfico 9: Porcentaje de legisladores según su experiencia por periodo	85
Gráfico 10: Porción de legisladores de acuerdo a sus años de militancia	87
Gráfico 11: Primera organización a la que se vincularon los legisladores con fines políticos	87
Gráfico 12: Porción de legisladores según sexo por periodo	90
Gráfico 13: Porcentaje de legisladores según ideología política	91
Gráfico 14: Porcentaje de legisladores según ideología por periodo	92
Gráfico 15: Proporción de legisladores según ideología por partido	93
Gráfico 16: Porcentaje de legisladores según auto unicación en valores por periodo ..	94
Gráfico 17: Relación ideología-intervención economía.....	94

RESUMEN

En un sentido general, esta investigación busca examinar el poder explicativo de las teorías existentes en torno al rendimiento de los legisladores más allá del congreso estadounidense, que es de donde la mayor parte de la literatura proviene. Para ello confronta los modelos explicativos desarrollados con un caso con características distintas como el ecuatoriano, donde el nivel de profesionalización de los legisladores es típicamente bajo. En concreto, la investigación busca resolver la pregunta de quiénes son legisladores más efectivos y qué factores explican este mejor rendimiento. Como estrategia de investigación se plantea entonces poner a prueba las hipótesis establecidas que identifican a la experiencia de un individuo como legislador y al lugar que éste ocupa en el congreso como los factores que determinan su productividad; para luego revisar la significancia de variables alternativas relativas a la ética de trabajo y a la experiencia general en el ámbito político, entre otras. Se ha seleccionado como conjuntos de casos de estudio a las legislaturas ecuatorianas en los periodos 2002-2006 y 2009-2013. A partir de un análisis estadístico, se establece que los factores vinculados a mejores rendimientos de los diputados identificados por los autores se aplican también en el congreso/asamblea del Ecuador, pero que también hay otras variables *novedosas* que afectan al fenómeno como son el pertenecer a un partido *tradicional* o el momento político en el que el diputado estuvo en funciones.

INTRODUCCIÓN

Al revisar la literatura en torno al desempeño de los legisladores, se puede observar un consenso global entre los autores, quienes parecen coincidir en cuanto a los factores que inciden en un mejor rendimiento: la experiencia en el congreso y la posición institucional de los individuos. La experiencia legislativa se traduce en profesionalización, es decir, el desarrollo de una carrera en el legislativo permite cultivar las habilidades y el conocimiento que posibilitan al legislador ser más exitoso en su labor. Se considera que, por lo regular, quienes más tiempo han permanecido en sus funciones más efectivos son, pues han ganado pericia para entender las preferencias de sus colegas y poseen una mayor destreza relativa a los procedimientos de legislación. La posición institucional, por su parte, hace referencia a las ventajas con las que puede contar un individuo dado el lugar que ocupa en el parlamento. Quienes presiden comisiones suelen tener mayor grado de influencia, por ejemplo, así como quienes provienen de bancadas mayoritarias cuentan con una base de apoyo en sus compañeros de partido.

Pensar lo anterior en función de otros parlamentos que responden a características diversas, presenta dificultades. La tasa de reelección de los miembros del Congreso estadounidense es de 90% (Saeigh, 2010: 62). En promedio, un representante de la cámara baja y un senador del 113^{avo} Congreso estadounidense, elegidos en el 2012, habían permanecido en su cargo 9.1 y 10.2 años respectivamente (Manning, 2013: sin página). Mientras tanto, en el 2002, el 63.3% de los representantes ecuatorianos ocupaban un puesto en la asamblea nacional por primera vez (Alcántara, 2002). En el 2001, la situación en el Perú era equiparable a la de Ecuador donde el 71.9% de los diputados no poseía experiencia parlamentaria al momento de su elección (Alcántara, 2001). Cabe entonces preguntarse qué sucede con la variable explicativa *experiencia* en estos casos.

Partiendo de esta consideración esta investigación se plantea tres diferentes escenarios a falsear. Un primero que da la razón a la teoría proveniente de varios autores -Olson y Nonidez (1972), Moore y Thomas (1991), DeGreggorio (1997), Miquel y Snyder (2004), Cox y Terry (2008), Alemán y Calvo (2008), Volden y Wiseman (2009), entre otros- quienes relacionan a la experiencia legislativa y/o el haber tenido una posición preferente en el parlamento con mejores rendimientos. Un segundo

planteamiento sugiere que los supuestos de la literatura no deben ser desestimados, sino ampliados para seguir siendo válidos en otros contextos. Esto quiere decir que la variable experiencia legislativa debe ser pensada como fuente de profesionalización por lo que esta puede ser suplantada por otros factores como vínculos familiares o experiencia en otros cargos de elección popular. Una tercera hipótesis contempla, en cambio, la posibilidad de incorporar nuevos elementos en el modelo explicativo. En este caso la experiencia legislativa o sus suplentes no serían relevantes y otras variables, asociadas con la calidad personal de los legisladores como la posición ideológica o el distrito de origen, serían finalmente las decisivas a la hora de determinar quién se desempeña mejor en su rol dentro del parlamento.

En función de lo anterior esta investigación tiene como primer aporte el examinar empíricamente los supuestos teóricos relativos a la importancia de la experiencia parlamentaria a la luz de cuerpos legislativos que difieren de manera importante del estadounidense, de donde proviene la gran parte de la literatura al respecto. Esto, a su vez, implica una contribución a la literatura sobre rendimientos legislativos bajo el presidencialismo de modo general y al estudio del poder legislativo en el Ecuador sobre un tema poco explorado, en específico. Finalmente se puede mencionar que este trabajo propone dos estrategias distintas de operacionalización de *desempeño legislativo* lo que permite abordar el fenómeno desde dos matices diferentes.

Esta tesis ha sido concebida en cinco capítulos. El primero ofrece una revisión de la bibliografía existente en torno al desempeño de los parlamentarios de modo que de ella se pueda desprender un abanico de opciones para abordar conceptualmente el fenómeno, así como herramientas y pistas para la operacionalización de las mismas. En este sentido, la decisión fue emprender una doble estrategia para el estudio del rendimiento individual de los congresistas. En primer lugar se observará la cantidad total de proyectos de ley generados por cada diputado y en segundo lugar, la relación proporcional entre estos y aquellos que se convierten efectivamente en nueva normativa.

En su segunda sección, este trabajo se aleja de la conceptualización para sumergirse en los dos grupos de casos seleccionados para el análisis: el Congreso Nacional elegido para el periodo 2002-2006 y la Asamblea Nacional elegida para el periodo 2009-2013. Se reconstruye para cada cohorte las circunstancias históricas que rodearon a su instauración, así como otros elementos importantes: las reglas electorales

y el proceso legislativo vigente en cada caso, así como la distribución de fuerzas políticas en cada periodo. Se ha incluido además información sobre otros acontecimientos esenciales para entender el proceso político ecuatoriano de dichos años: la salida del poder de Abdalá Bucaram, Jamil Mahauad y Lucio Gutiérrez, así como el levantamiento de la prohibición de la reelección parlamentaria en 1994.

El tercer capítulo presenta el diseño metodológico pensado para esta investigación, es decir, la operacionalización ideada para las variables dependientes e independientes, cuyo detalle se encuentra además expuesto en un libro de códigos incluido en la sección de anexos. Los datos correspondientes a 191 legisladores -97 de los 100 diputados ecuatorianos elegidos para el periodo 2002-2006 y 94 de los 124 asambleístas ecuatorianos designados para el periodo 2009-2013-, fueron en su mayoría tomados de la base generada por el proyecto para el estudio de las élites parlamentarias en América Latina, PELA, de la Universidad de Salamanca. La medición de la variable dependiente es, en cambio, original y fue realizada a partir de los archivos de la Asamblea Nacional del Ecuador y del Consejo Nacional Electoral.

El cuarto apartado expone en dos momentos las estadísticas descriptivas fruto de la recolección de los datos. En primer lugar se reportan los valores máximos, mínimos, promedio o por grupos de las variables medidas en este trabajo: sexo, edad, años de experiencia legislativa, profesión, ubicación ideológica, entre otros. A continuación, en cambio, se explora a profundidad la variable dependiente en sus dos dimensiones – producción legislativa y éxito legislativo- y esto a la luz de las principales variables independientes tomadas en cuenta por la literatura que estudia el rendimiento de los legisladores -capital institucional y profesionalización-, así como otros factores sugeridos por este trabajo -ideología, ingresos y distrito-.

El quinto y último capítulo está dedicado al análisis estadístico a partir de regresiones de mínimos cuadrados ordinarios, Poisson y mínimos cuadrados generalizados. A partir de los hallazgos se demuestra que las variables identificadas por la literatura son válidas para el caso ecuatoriano en lo que el éxito legislativo se refiere. Por el contrario, la mayor productividad se explica a partir de la presencia de variables concebidas por este trabajo y que son relativas al capital personal de los legisladores.

En su sección de conclusiones este trabajo revisa nuevamente los objetivos que se trazó y pone en perspectiva las respuestas halladas al respecto. Así mismo da cuenta

de otros descubrimientos que surgieron en el proceso de investigación y sugiere elementos que podrían incorporarse en un futuro a los trabajos que se interesen por el tema del desempeño legislativo.

CAPÍTULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Dentro de la pregunta de quiénes son legisladores más productivos y qué factores explican este mejor rendimiento en parlamentos con bajo nivel de profesionalización, este capítulo tiene como objetivo central dar cuenta de los insumos teóricos que han alimentado esta investigación, así como exponer las propias construcciones teóricas a las que se hará referencia. En primer lugar, presenta una revisión de los distintos enfoques, e incluso de los distintos vocablos, utilizados por la literatura para referirse al *desempeño legislativo*. De igual manera, este capítulo expone la conceptualización de las principales variables que plantea la investigación: desempeño legislativo, experiencia legislativa, profesionalización, capital institucional y capital personal.

Los inicios del estudio del desempeño legislativo

Es alrededor de la segunda mitad del siglo XX, tras la adopción de perspectivas sistémicas, sumadas a la introducción de elementos de la teoría del elector racional, que los estudios legislativos comienzan a concebir preguntas en torno a los rendimientos de los parlamentos en su conjunto. En lo siguiente aparece la idea de *eficiencia legislativa* - como noción aunque no todavía como variable-, vinculada a individuos y no al conjunto de diputados. Truman (1951) explora la capacidad de los miembros hábiles del congreso para influir en la agenda. En los años 70 Fenno (1978) señala asimismo la importancia de la promoción de la eficiencia legislativa en las campañas políticas.

En lo siguiente, otros términos -*desempeño legislativo*, *emprendimiento legislativo*, *productividad legislativa*, *éxito legislativo*- habrían de utilizarse para hacer referencia a la misma noción: qué tan efectivo es un legislador en su rol. No sólo existe variedad de vocablos, sino que, incluso bajo el mismo término, se puede encontrar visiones distintas. A priori, se podría decir que lo que hasta ahora este documento ha llamado *desempeño legislativo individual* no cuenta con un vocabulario propio ni unificado. A continuación se pasa revista a algunos de los conceptos construidos en torno al tema y a cómo estos han sido operacionalizados. El Anexo 1, por lo demás, recapitula las principales definiciones y estrategias de operacionalización presentadas en la revisión de la literatura de este capítulo.

El desempeño legislativo: estado de la cuestión

En general, la literatura define al desempeño legislativo en función de aquello que considera como el grueso de la tarea de un congresista, es decir, la producción de leyes. De manera consecuente, un buen número de estudios operacionaliza el concepto contabilizando las leyes auspiciadas por cada legislador. Un segundo grupo de autores propone, en cambio, otro tipo de criterios que incluyen el grado de especialización de los congresistas, sus habilidades interpersonales, entre otras, para lo que recurren a descripciones periodísticas que se hacen de los legisladores o a sondeos de opinión, por ejemplo.

Dentro de la primera corriente, y que es la más numerosa, cabe señalar una serie de matices y *maneras de contar*. En su estudio clásico sobre el Senado de los Estados Unidos, Matthews propone un índice de *efectividad legislativa* con el objeto de medir “la habilidad para hacer aprobar la ley propuesta por uno mismo” (Matthews, 1960:115) y reflejar la eficiencia como legislador de cada senador. Moore y Thomas (1991) toman como caso el Senado de los Estados Unidos y se refieren a su variable dependiente como *éxito legislativo* a pesar de usar el mismo indicador que Matthews. Los dos estudios basan sus mediciones en *el batting average o hit average*, una expresión originalmente utilizada en el béisbol que retoman los autores, y que es entendida por ellos como la proporción de leyes aprobadas de entre el total de las leyes propuestas por un diputado.

Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman (2003) utilizan los términos *éxito legislativo* y *efectividad legislativa* de manera indistinta para referirse al grado en que los diputados logran hacer avanzar leyes durante las diferentes etapas del proceso legislativo (voto en el comité, voto en el pleno y adopción). Los autores discuten además la noción de *batting average*, expuesta en el párrafo anterior. Si el legislador A presenta una ley y ésta es adoptada su tasa de éxito es de 100%, mientras que un legislador B que propone 15 leyes y 10 de ellas son aprobadas tendrá un puntaje de 66% solamente. Por lo tanto, Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, así como lo había hecho Frantzich (1979), utilizan el número total de leyes introducidas por un diputado que hayan sido aprobadas. Cox y Terry (2008) introducen otro tipo de matiz: toman en cuenta tanto las leyes aprobadas así como aquellas que, aunque no fueron aprobadas, fueron remitidas de una comisión al pleno para su debate. Los estudios

mencionados coinciden en señalar a la experiencia (*seniority*) y a la pertenencia al partido de mayoría como factores explicativos de una mayor eficiencia.

Weissert (1991), en su estudio sobre el congreso estatal de Carolina del Norte, propone utilizar la propia ley como variable independiente, es decir, asume que el tipo y el contenido de la ley afectan a que ésta sea aprobada o no. Cuando un tema en el que se especializa un legislador cobra relevancia, la visibilidad y la valoración de dicho tema aumenta y como consecuencia es más probable que un proyecto se transforme en ley. La relevancia de un tema, es decir, de acuerdo a la autora el nivel en el que la opinión pública es consciente de él, es medida a través del análisis de contenido de los dos principales periódicos de Carolina del Norte. Mientras tanto, la medición de efectividad de los legisladores se efectúa con base en los sondeos de opinión realizados por el *North Carolina Research Center for Public Policy (NCCPPR)*.

Adler y Wilkerson (2005) proponen un diseño metodológico en este mismo sentido. Optan por clasificar las leyes de acuerdo a dos criterios, su alcance y su urgencia, distinguiendo así leyes *obligatorias*, de leyes *triviales* y de leyes *discrecionales*. Las discrecionales constituyen un grupo intermedio en términos de relevancia, mientras que obligatorias y triviales son los extremos. El primer tipo de leyes tiene la tasa más alta de aprobación (55%) y son empujadas por lo general por los líderes de las comisiones. Le siguen aquellas triviales (22%) y, en tercer lugar, se ubican las discrecionales (7%).

Volden y Wiseman (2009) buscan igualmente refinar la operacionalización de éxito legislativo. Distinguen a las leyes antes de contarlas como *simbólicas*, *sustantivas* y *sustantivamente significantes*, pero además adoptan un indicador agregado. El promedio de efectividad legislativa (*legislative effectiveness score*) que le asignan a cada miembro del congreso es la suma de los puntajes obtenidos por un legislador en las diferentes etapas del proceso legislativo de modo que se contabilizan el número de leyes gracias a la gestión de un diputado fueron introducidas, tratadas en un comité, debatidas en el pleno, aprobadas en el pleno y efectivizadas como leyes. Conceptualmente, Volden y Wiseman caracterizan a la eficiencia legislativa como la medida en la que un miembro del congreso hace avanzar leyes para su aprobación. El trabajo concluye que existen tres factores que predicen la eficiencia parlamentaria: las habilidades innatas, las habilidades cultivadas en el tiempo y la posición institucional.

Como ya se mencionó, un segundo grupo de autores propone por su parte otras concepciones de desempeño legislativo que integran criterios más amplios que la cantidad de leyes introducidas. Francis (1962), por ejemplo, en el estudio que condujo en torno a la Cámara Alta del Estado de Indiana, entendía al desempeño legislativo en términos de influencia. Olson y Nonidez (1972) recurren, en cambio, a los documentos oficiales del congreso estadounidense, los *Congressional Records*, para proponer como indicadores: la intervención en los debates, leyes introducidas, leyes aprobadas, especialización, liberalismo, efectividad y enmiendas. Olson y Nonidez concluyen que mientras que en la Cámara Alta es la intervención el elemento que se relaciona positivamente con el desempeño, en la Cámara Baja es la posición del partido hace lo propio.

Mondak y McCurley (1995) determinaron medidas de integridad, competencia y calidad, basándose en el análisis de contenido de las descripciones de los congresistas estadounidenses aparecidas en los informes de las publicaciones *American Politics* y *Politics in America*. DeGreggorio (1997) pidió a alrededor de 100 representantes de grupos de interés que identificaran a los líderes más destacados durante el proceso de aprobación de seis leyes claves.

Otro ejemplo, que acude a sondeos y de origen más reciente que el de DeGreggorio, es el de Miquel y Snyder (2006). En su trabajo utilizan las encuestas de opinión del *NCCPPR*, antes mencionadas y que son efectuadas sistemáticamente tras cada sesión del congreso desde 1977. Los cuestionarios son respondidos por lobistas, los propios legisladores y periodistas, tres diferentes grupos considerados como *expertos en congreso*. Los congresistas son evaluados con respecto a su participación en el trabajo realizado en los comités, su habilidad para orientar el debate, sus conocimientos generales y pericia en campos específicos, el respeto que inspira en sus pares, el entusiasmo con el que ejecuta varias de sus responsabilidades legislativas, el poder político que ostentan (ya sea por su virtuosismo en el cargo, su edad o sus atributos personales), su habilidad para desestimar la opinión de sus compañeros legisladores y su aptitud general para el proceso legislativo.

De acuerdo a las conclusiones de Miquel y Snyder, la efectividad legislativa incrementa significativamente durante los primeros periodos tras haber sido electo, potenciada por el aprendizaje de la tarea, *aprender haciendo*. El segundo factor más

relevante es la pertenencia al partido mayoritario. El tercer hallazgo muestra que el Congreso de Carolina del Norte utiliza el desempeño y la antigüedad como criterios para asignar puestos de poder. Asimismo, una mayor efectividad se relaciona con más altos índices de reelección y mayor probabilidad de que al delegado no se le presente competencia. Los legisladores más eficientes tienden a apuntar a puestos de mayor importancia y se retiran más tarde. La conclusión general es que la eficiencia está estrechamente ligada a la permanencia en la función.

Es difícil clasificar con exactitud los dos ejemplos a continuación en alguno de los dos grupos expuestos hasta aquí –aquellos que cuentan leyes para determinar el desempeño de los legisladores versus aquellos que acuden a criterios de orden más *subjetivo*-. Sin embargo, resulta interesante incluirlos en esta revisión bibliográfica ya que ofrecen una visión novedosa del concepto y/o de su operalización. Wawro (2000), por ejemplo, utiliza la cantidad de leyes auspiciadas o co-auspiciadas en sus mediciones, sin embargo propone un concepto que dista de manera considerable de los autores antes reseñados. Se trata de *emprendimiento legislativo* definido como:

El conjunto de actividades que lleva a cabo un legislador relacionadas a la formación de coaliciones entre otros miembros del parlamento con el objeto de lograr la aprobación de leyes mediante la combinación de diferentes insumos y temas legislativos y esto para influenciar en los resultados legislativos (Wawro, 2000: 4).

Se trata de una construcción teórica alineada con el elector racional y por lo tanto fuertemente influida por la economía. Wawro asigna cuatro dimensiones al emprendimiento: adquirir conocimiento en torno a políticas, redactar propuestas legislativas, formar coaliciones y promover la aprobación de leyes. Estos aspectos conllevan altos costos, en términos de tiempo, recursos y riesgos, por lo que una de las preocupaciones centrales del texto es explicar las motivaciones de un legislador para orientar su carrera hacia iniciativas de emprendimiento. Wawro analiza la relación entre los costos del emprendimiento y los objetivos de los diputados que son, de acuerdo al supuesto clásico de Fenno, implementar buenas políticas públicas, ser reelecto y ganar influencia.

Anzia y Berry (2011) investigan el efecto de la variable sexo en el desempeño legislativo. Conciben que si los votantes se muestran menos proclives a elegir a una mujer, al mismo tiempo que los arreglos institucionales desincentivan su participación,

sólo las mujeres políticamente más ambiciosas y mejor capacitadas permanecerán en la competencia. Como medida de desempeño, los autores utilizan el número de leyes auspiciadas y el porcentaje de fondos obtenidos por cada legislador para el distrito al que representa. El segundo indicador, inusual dentro de la revisión bibliográfica presentada, es justificado por los autores con base en evidencia empírica y en consideraciones teóricas. La obtención de fondos requiere una serie de habilidades y de dedicación lo que ya da muestras de la calidad del legislador. Por otro lado, los legisladores que mayores beneficios presupuestarios aportan a sus localidades corren con mayor chance de ser reelectos por lo que dicha actividad se vuelve un objetivo prioritario en general. Aquellos que lo consiguen en mayor medida prueban entonces haber hecho un mejor trabajo en cuanto a un objetivo al que se dedican todos. Los autores confirman su hipótesis al concluir que los distritos representados por mujeres obtienen un 9% más de fondos que aquellos representados por hombres y que las mujeres auspician más leyes que sus colegas hombres.

El estudio del legislativo en América Latina

Antes de revisar parte de la producción académica referente al desempeño legislativo en América Latina, cabe restituir algunas de las ideas más importantes que ha generado la literatura con respecto al funcionamiento del poder legislativo en la región, el mismo que se ha construido muchas veces en oposición o en comparación con respecto a su par estadounidense.

El primer contraste que salta a la vista es que en Estados Unidos el presidente depende de los congresistas para introducir sus proyectos legislativos, mientras que en América Latina todos los jefes de estado pueden presentar propuestas de ley directamente y en ciertos casos son los únicos con derecho a introducir iniciativas con respecto a ciertas materias. A más de ello, los presidentes latinoamericanos cuentan con prerrogativas como la facultad de emitir decretos, vetar las decisiones de los diputados, calificar a ciertos proyectos como urgentes acelerando de manera obligatoria su tratamiento, entre otros (Alemán y Navia, 2009: 403-404).

Otra diferencia interesante es la supremacía que tienen los mandatarios con respecto a ciertos temas. De modo general, pero en particular en Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay la legislación de las cuestiones

presupuestarias es dominio del ejecutivo. Por su parte, los presidentes estadounidenses suelen tener gran influencia en lo relativo a defensa y relaciones internacionales (Alemán y Navia, 2009: 406). Más allá de las diferencias señaladas en lo anterior se ha desarrollado una extensa tradición académica en torno a cómo comprender la naturaleza de las asambleas en América Latina a la luz de su interacción con el ejecutivo y cómo esto afecta a los rendimientos del sistema extendiendo así hacia el continente la discusión de Mayhew sobre el gobierno dividido.

El punto de partida de las relaciones ejecutivo-legislativo es, como lo explican Mainwaring y Shugart (1997), el hecho de que en los regímenes presidencialistas los mandatarios no dependen del espaldarazo de los legisladores para mantenerse en el cargo, pero sí necesitan de su apoyo para hacer avanzar su agenda. Dentro de las diferentes formas que puede adoptar esta dinámica resulta relativamente sencillo diferenciar el caso estadounidense -en el que los poderes se encuentran separados- de los parlamentarismos europeos -en los que los poderes aparecen en cambio fusionados-. Sin embargo, los congresos latinoamericanos no parecen pertenecer a ninguna de estas categorías, sino más bien ubicarse en el continuo que se forma entre ellas, lo que ha requerido el planteamiento de nuevos modelos de comprensión.

Mainwaring y Shugart (1997), si bien es cierto, se enfocaron en los presidentes y no en los legisladores, ofrecieron una visión que resultó sumamente útil para desarrollos posteriores en cuanto al tema. En primer lugar, abordaron la noción de poderes *proactivos* y *reactivos*, siendo los primeros aquellos relacionados con mayor control y facultad para gestionar cambio, mientras que los segundos se refieren a atribuciones para bloquear, enmendar y por ende sostener el statu quo. Asimismo, Carey y Shugart plantearon la existencia de un intercambio (*trade off*) entre los poderes constitucionales y políticos de los que disponen los presidentes. De este modo, los mandatarios que cuentan con apoyo significativo en el congreso carecen de importantes prerrogativas en el proceso legislativo. Por el contrario, sistemas en los que al ejecutivo le resultaba difícil contar con mayorías a su favor, fueron provistos con mayores atribuciones como capacidad de veto y poder para emitir decretos. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú pertenecen a este segundo grupo, mientras que Costa Rica, El Salvador, Honduras y México, al primero.

Siguiendo la reflexión anterior, se caracterizó a los parlamentos latinoamericanos como marginales frente a un Congreso estadounidense con mucha injerencia en la definición de la agenda. Según Cox y Morgenstern (2002) los parlamentos pueden ser *originarios*, *proactivos* y *reactivos*. En la caracterización que hacen los autores, el Congreso de los Estados Unidos es un ejemplo del tipo proactivo/reactivo, pues es el actor central en lo que al proceso legislativo se refiere. Por otro lado la condición de proactivo implica independencia. El Congreso en los Estados Unidos no depende del presidente para generar, tramitar sus propuestas y aprobar leyes. Por su parte, las legislaturas en América Latina son principalmente reactivas. Esto quiere decir que el proceso legislativo tiende a ser asimétrico instaurándose típicamente la siguiente secuencia: el presidente da el primer paso proponiendo proyectos de ley, a continuación el congreso acepta, enmienda o rechaza dicha propuesta y finalmente, en función de la actuación del segundo, el ejecutivo considerará el negociar, imponerse a través de sus prerrogativas constitucionales o tratar de sabotear la capacidad del congreso para rechazar la ley en cuestión.

Cox y Morgenstern (2002) complementan lo anterior con la definición de una tipología que divide a las asambleas latinoamericanas en recalcitrante, negociadora, parroquial o servil con estrategias de rechazo, cooperación, exigencia de pago o consentimiento, respectivamente. Bajo este marco de análisis, los presidentes ajustarían su comportamiento de acuerdo al tipo de congreso al que se enfrenten. Con base en lo anterior, Cox y Morgenstern diseñan cuatro tipos ideales de relacionamiento ejecutivo-legislativo: a un presidente imperial le corresponderá una asamblea recalcitrante; a uno coaligado una asamblea negociadora; los presidentes orientados a lo nacional tendrán como contraparte un congreso parroquial y, finalmente, un presidente dominante aparecerá en combinación de una asamblea servil.

Saeigh (2010) recoge también una clasificación de las asambleas latinoamericanas basado en dos dimensiones: una primera que valora las facultades legislativas de las asambleas y una segunda que las ubica en el espectro proactivo-reactivo expuesta con anterioridad. Otro elemento interesante del trabajo de este autor es la valoración que hace de algunos factores que afectan los comportamientos y rendimientos del legislativo. Un primer aspecto a tener en cuenta es la dinámica entre partidos, pues en la región proliferan los sistemas multipartidistas a diferencia de lo que

ocurre en los Estados Unidos. El autor plantea que cuando el mismo partido controla el legislativo y el ejecutivo disminuye la independencia del legislativo para la toma de decisiones. En el otro extremo, un sistema de partidos altamente fragmentado puede dar paso a mayores niveles de independencia, pero al mismo tiempo puede hacer que el congreso sea un mero agente de veto o *regateo* en lugar de un actor activo y constructivo. Un alto número de partidos dificulta por lo tanto la cooperación y establecimiento de acuerdos ya sea entre diputados o entre coaliciones y el presidente (Saeigh, 2010: 59).

Un siguiente punto de comparación lo comprenden las trayectorias legislativas. Dada la alta tasa de reelección en el Congreso estadounidense -90%- se puede asumir que sus miembros tienen entre sus metas principales el ser reelegidos y construir importantes carreras dentro de la misma instancia. Por su parte, en cambio, los legisladores latinoamericanos -cuya tasa de reelección alcanza alrededor del 40% en promedio lo que implica que cuentan además con menos años de experiencia en el cargo- no buscan necesariamente quedarse en el legislativo. Además sus objetivos profesionales suelen depender de líderes políticos por lo que desvían su atención hacia estos, en lugar de procurar satisfacer a los electores (Saeigh, 2010: 62).

El tratamiento dado al tema parecería haber establecido que en los regímenes presidencialistas el ejecutivo es el actor central mientras que los congresos juegan roles secundarios. Sin embargo, los propios autores advierten que sería incorrecto minimizar el rol de los diputados en el proceso legislativo, pues su influencia no solo se deriva de facultades proactivas -el poder para iniciar legislación o definir la agenda-, sino también de la capacidad para modificar o dar de baja a las iniciativas legislativas surgidas en otras instancias. Los congresos latinoamericanos tienen peso dado que influyen definitivamente en el comportamiento de los presidentes cuando estos se ven obligados a tomar en cuenta la reacción de los legisladores a la hora de proponer proyectos de ley (Cox y Morgenstern, 2001: 172).

Bajo esta premisa el estudio del desempeño del poder legislativo -en lugar de un enfoque centrado en el ejecutivo- se justifica plenamente. Por otro lado, esta investigación considera importante estudiar el poder legislativo en América Latina alineándose con la reflexión de Pachano (1991) quien considera que el parlamento es el

espacio de la acción política por excelencia, en el que se congregan las élites políticas que en buen grado reflejan las características y expectativas específicas de su medio.

El desempeño del legislativo en América Latina

La discusión en torno al éxito legislativo en América Latina ha mantenido en buen grado la tónica expuesta en los párrafos precedentes sobre el funcionamiento general de esta rama del poder, es decir, persisten las comparaciones con el caso estadounidense y el análisis aborda con frecuencia cómo la aprobación de leyes se relaciona con las dinámicas entre presidente y congreso.

Alemán y Navia (2009), con base en el análisis del caso chileno, evalúan algunos de los factores que favorecerían al éxito legislativo del ejecutivo. A pesar de que su trabajo se centre en el desempeño de los presidentes, vale la pena rescatar sus conclusiones para alimentar la reflexión en cuanto a qué sucede con el legislativo. De acuerdo a su estudio, las prerrogativas del ejecutivo tienen un impacto positivo en su nivel de éxito, de modo que las iniciativas con carácter de urgente o priorizadas tienen mayor probabilidad de convertirse en ley. Lo mismo sucedería con propuestas relativas a temas considerados como *la especialidad* del ejecutivo como son los de carácter financiero, por ejemplo. Finalmente, controlar un mayor número de asientos impacta positivamente en el desempeño legislativo de los jefes de estado.

Díaz y Taylor (1999), en un estudio centrado en el legislativo, proponen examinar la actuación del congreso hondureño entre 1990 y 1996 para poner a prueba el supuesto de que la actuación de los órganos legislativos en América Latina es marginal. Los autores concluyen que, efectivamente, la mayor parte de las leyes se originan en el ejecutivo, pero que esto no quiere decir que el nivel de actividad del parlamento hondureño sea inexistente o que se ocupe exclusivamente de temas de poca trascendencia. Del total de proyectos legislativos, entre el 30% y el 42%, fueron introducidos por el congreso.

Aunque el estudio se ocupa de la producción de leyes del conjunto y no de la eficiencia de cada diputado de manera individual, hay dos puntos que son consistentes con lo dicho por la literatura relativa al desempeño legislativo individual antes expuesta: los factores institucionales cuentan. Sólo un 4.2% de las leyes validadas fueron iniciativa de la oposición a pesar de que ésta presenta proyectos en la misma cantidad

que la bancada favorable al gobierno. En segundo lugar, los diputados con acceso a los mecanismos que influyen en el proceso legislativo -presidentes de las comisiones o miembros de ciertas comisiones- cuentan con mayores oportunidades para hacer avanzar, o en su defecto bloquear o retardar, aquellas iniciativas de su preferencia.

Alemán y Calvo (2008) toman como caso de estudio el congreso argentino durante un periodo de 18 años, desde 1983, tras la vuelta a la democracia, hasta el 2001. En su artículo comparan los mecanismos que favorecen la aprobación de leyes propuestas tanto por el presidente como por los legisladores de manera individual. Se hace una distinción entre *éxito legislativo* y *productividad legislativa*. El primero es entendido como la tasa de aprobación de los proyectos de ley introducidos por un actor político, ya sea el presidente, un senador o un diputado. El segundo concepto, en cambio, comprende el número total de proyectos que se convirtieron efectivamente en leyes. Los autores recurren a un análisis estadístico para determinar relaciones significativas entre las variables dependientes y los siguientes factores: afiliación partidaria, posición institucional del legislador, particularidades del contexto, como la proximidad de elecciones o el inicio del periodo, características propias a la ley y características individuales del legislador.

Las conclusiones de Alemán y Calvo apuntan a que existe un aumento en la probabilidad de que una ley sea aprobada cuando: el legislador pertenece al partido mayoritario, al mismo partido que el ejecutivo o a uno minoritario, provincial e ideológicamente moderado. Otra variable explicativa es el número y/o la diversidad de auspiciantes que tiene una ley. Mientras más gente se presente como patrocinador de una propuesta y mientras más variado sea el origen partidario de ésta, más potencial para la ley de ser validada. En lo referente a los factores institucionales y de contexto, hay una relación positiva entre la posibilidad de que una ley pase si ésta es introducida en el Senado. La relación es en cambio negativa si la ley es propuesta durante periodos de elecciones. Los miembros con mayor antigüedad, los miembros que encabezan un comité o que provienen de los comités considerados como más importantes demuestran mejores índices de desempeño. Finalmente, las mujeres tienen menores probabilidades para hacer pasar sus iniciativas legislativas.

En un siguiente trabajo sobre el congreso argentino, Calvo y Tow (2009) ponen la mirada sobre las ventajas comparativas con las que cuentan quienes conducen el

legislativo para hacer avanzar proyectos. Se señalan así dos variables claves, el capital institucional, derivado de una posición de autoridad en una comisión, y el capital político, derivado de una posición de autoridad en el bloque. Ambas se articulan generando distintos tipos de dinámicas que tienen como correlato un mejor índice de desempeño legislativo por parte de los presidentes de comisión. En su estudio se hace referencia asimismo a otro factor que incrementa o disminuye el éxito legislativo: la ley en sí misma. De acuerdo a los autores hay tres tipos de proyectos que no llegan al pleno y son bloqueados a nivel de la comisión: aquellos que no logran captar el interés de los miembros de la comisión, aquellos que no corresponden a las preferencias del votante mediano del bloque mayoritario y aquellos que tienen el potencial de generar división dentro del bloque mayoritario.

El estudio del legislativo en el Ecuador

La literatura en torno al legislativo ecuatoriano es escasa con respecto a lo que se encuentra para otros países; y, además, poco sistemática, es decir, que no se han rastreado los mismos temas a lo largo del tiempo conformando corpus teóricos sólidos con respecto a ítems particulares. En tercer lugar, y en parte como consecuencia lógica de lo anterior, los trabajos son de orden descriptivo.

Esto último no es sorprendente si se piensa en el estado mismo del campo de la ciencia política en el Ecuador. Freidenberg, Mejía y Pachano (2005) explican que las convulsiones de la propia política en el país, el predominio de los enfoques de influencia sociológica, antropológica y filosófica, más la escasa presencia de programas de pregrado y posgrado en la disciplina han dificultado el desarrollo de una ciencia política sostenida en el análisis empírico y la comparación sistemática. “La producción de esta disciplina en Ecuador ha tenido en su mayor parte un carácter reactivo, con un enfoque cortoplacista, generalmente narrativo, descriptivo y especulativo” (Freidenberg, Mejía y Pachano, 2005: 148). En cuanto a los estudios en torno a instituciones, los temas que mayor interés han generado son los que abordan los partidos y sistemas de partidos, así como el sistema electoral.

En lo referente a los estudios de los legisladores en específico, se destacan los trabajos de Pachano (1991) y los de Mejía (1999 y 2003) que abordan, de modo general, los perfiles de los diputados, el tema de carreras legislativas y los incentivos con los que

estos cuentan para sus actuaciones. Pachano (1991) realiza el primer estudio del perfil de los parlamentarios en el Ecuador. Su análisis comprende el periodo entre el retorno a la democracia y el año de publicación de la investigación, es decir, de 1979 a 1988. La muestra está conformada por 115 diputados lo que corresponde al 43.2 % del universo total cuidando la representatividad en términos geográficos, por partido, por periodo legislativo, etc. El objetivo de su investigación es revelar las características y atributos que conducen a ser parte de la élite política en el Ecuador.

Pachano concluye que en el país, dada su heterogeneidad, no existe un perfil sino varios perfiles que conforman la elite política y sintetiza en diez puntos *los pasos que debe seguir* una persona para ser diputado: tener una carrera universitaria, desarrollar una actividad privada, ejercer la docencia, ser dirigente deportivo, vivir en Quito al menos temporalmente, obtener un puesto de elección popular, afiliarse a un partido político, ser parte de la dirigencia del partido en el que milite, participar en algún tipo de actividad periodística, y finalmente, involucrarse en la dirigencia gremial, sindical o potenciar alguna de las otras variables tomadas en cuentas en el estudio, aunque no figuren entre las nueve primeras enunciadas.

Mejía (1999) busca explicar el *camisetazo* en el congreso ecuatoriano, nombre con el que se conoce localmente al cambio de partido por parte de un parlamentario. El análisis estadístico incluye los alrededor de 600 diputados que fueron parte del Congreso Nacional entre 1979 y 1999. Mejía plantea un modelo basado en los supuestos de la teoría del elector racional: frente a la debilidad de los partidos políticos, el *cambio de camiseta* maximiza los beneficios del diputado, quienes no ven necesariamente comprometida su imagen pública, no pierden a sus electores y eventualmente ven mejorar su situación política tras la nueva afiliación. Sus hallazgos dicen que existe un 38% de probabilidad de que un diputado ecuatoriano cambie de partido durante un determinado año. Se vinculan al fenómeno tres variables explicativas, ideología, tamaño del partido y tamaño del distrito.

El segundo trabajo de Mejía (2003), mencionado en líneas anteriores, busca evaluar los efectos de la reintroducción de la posibilidad de volver al congreso tras el fin de un periodo para los legisladores ecuatorianos. Para esto compara las siete elecciones anteriores a la reforma, entre 1979 y 1994, y dos de las elecciones posteriores a ella, las de 1996 y 1998. Entre 1979 y 1996, el 86.18% de los diputados ocuparon una curul en

el congreso en una sola ocasión. En resumen, la tasa de reelección entre 1979 y 1996 fue de 13.82% mientras que entre 1996 y 2003 se incrementó hasta alcanzar el 41.87%. De acuerdo a Mejía, el bajo porcentaje de reelección afecta al poder legislativo, pues desincentiva la profesionalización de los diputados, conduce a visiones de corto plazo e irrumpe la continuidad en el proceso de toma de decisiones.

Los rendimientos del legislativo en el Ecuador

Las teorías más difundidas consideran que los presidencialismos dificultan la conformación de coaliciones puesto que este sistema generaría menos incentivos para ello. Así mismo, la falta de coaliciones tiene como consecuencia final bloqueos legislativos (Cheibub, Przeworski y Saeigh, 2004: 565). De acuerdo a la afirmación anterior -y el hecho de que en Ecuador desde 1979 ningún presidente ecuatoriano ha controlado la mayoría en el congreso de turno (Mejía y Polga, 2001: 90)- se esperaría que el desempeño legislativo en el país no presentase resultados prometedores.

Saeigh en un análisis de 39 países entre 1946 y el año 2000 reporta que el Ecuador, en lo que a porcentaje de aprobación de proyectos legislativos del ejecutivo se refiere, presentó uno de los índices más bajos de la muestra -10.7%- (Saeigh, 2009: 1343). Lo anterior no resulta sorprendente si se toma en cuenta que el caso ecuatoriano corresponde -dentro de la clasificación de Cox y Morgenstern expuesta anteriormente- a una dinámica presidente imperial-congreso recalcitrante, es decir, que los diputados se resisten a cooperar con el ejecutivo al no tener mayores incentivos para ello impactando negativamente en su desempeño. A las cifras mencionadas en líneas anteriores se suman además las siguientes: el Ecuador, en el periodo 1979-1996, presenta en promedio un índice de éxito legislativo de 41.76% para el ejecutivo¹, una cifra bastante superior a la del congreso que es de 14.51% (Mejía, 2009: 46).

Si se sigue la reflexión anterior, los bajos rendimientos relativos al legislativo en el Ecuador se explicarían por las relaciones conflictivas entre los poderes. Sin embargo, parte de la literatura (Cheibub, Przeworski y Saeigh, 2004; Saeigh, 2009) discrepa con el hecho de que la ausencia de coaliciones o la no prevalencia de gobiernos de mayoría.

¹ Como referencia, en el mismo trabajo de Mejía se reportan los siguientes niveles de éxito legislativo del ejecutivo para otros países latinoamericanos en diferentes periodos: México (96%), Paraguay (83%) y Honduras (79%), Brasil (72%), Chile (69%), Perú (65%), Argentina (64%), Uruguay (57%), Colombia (51%), Costa Rica (41%), Promedio América Latina de acuerdo a la muestra (65.5%) (Mejía, 2009: 45).

Saeigh (2009) contesta el esquema de reacciones anticipadas mencionado por Cox y Morgenstern. Considera que si este fuese adecuado, los presidentes presentarían niveles de éxito de alrededor del 100% pues al prever las reacciones de los legisladores adaptarían sus propuestas de ley pertinentemente. La evidencia da cuenta sin embargo de cifra diferentes.

El autor plantea entonces que es la incertidumbre con respecto al voto de los diputados la que determina la capacidad de los presidentes para promover su agenda legislativa. Dicha incertidumbre se origina a su vez en lo que el autor califica como *presiones cruzadas*. A la hora de decidir cómo votar los diputados toman en cuenta distintas influencias como sus valores, sus propias declaraciones públicas, las preferencias de los votantes y de los líderes de su partido. Si dichas influencias no están alineadas, el comportamiento del legislador se vuelve impredecible y su afiliación partidaria resulta un predictor débil del voto llevando al ejecutivo a cálculos errados y por ende a menores índices de éxito (Seigh, 2009).

A pesar de que los párrafos anteriores no aborden expresamente el desempeño individual de los legisladores, sino que evalúen el comportamiento del legislativo en su conjunto o que incluso estén centrados en el ejecutivo, estos aportan insumos interesantes que pueden irrigar en lo posterior las reflexiones que se plantea este trabajo de investigación. Será pertinente, por ejemplo, observar si las dinámicas grupales se reproducen a nivel individual y si no, por qué. De igual modo, descripciones como la de Saiegh sobre las presiones cruzadas que afectan la toma de decisiones de los diputados pueden ser extremadamente útiles a la hora de interpretar las relaciones estadísticas descubiertas entre variables.

Marco teórico

Tras haber revisado parte de la literatura desarrollada en torno al rendimiento individual de los legisladores y haber hecho un repaso de los trabajos que habiendo tomado como caso al Ecuador podrían constituir valiosos insumos para el análisis, a continuación se presentan aquellas nociones teóricas en las que se basa la presente investigación por considerarlas apropiadas para sus objetivos.

Desempeño legislativo

Esta investigación se alinea con el enfoque mayoritario de la literatura que evalúa a los legisladores en función de la cantidad de leyes que producen. Esto responde al interés de incrementar las posibilidades comparativas de este trabajo. Si bien es cierto que los diputados no se dedican exclusivamente a la sanción de leyes, ésta constituye la tarea común a todos los miembros de los distintos parlamentos en los diferentes países. Otro tipo de funciones implicaría en ciertos casos entrar en especificidades lo que reduciría las perspectivas de comparación por fuera del Ecuador.

En cuanto a la conceptualización, propiamente dicha, se ha optado por una doble estrategia. Una primera que piensa al *desempeño legislativo* en términos de efectividad y para ello toma como referencia principal el *batting average* usado por Matthews (1960) y Moore y Thomas (1991), que calcula el porcentaje de iniciativas legislativas enviadas por un congresista al pleno que son aprobadas y se convierten efectivamente en nueva normativa; y una segunda, que se interesa por examinar la *productividad legislativa*, es decir, la cantidad total de proyectos de ley que genera un diputado en un determinado periodo. La productividad legislativa da cuenta del rendimiento de un diputado en términos absolutos y antes de que otros factores como la influencia que estos pueden tener sobre sus colegas entren en juego.

Uno de los debates recurrentes en la literatura en cuanto a la operacionalización del desempeño legislativo se centra en qué medida resulta más apropiada, si la cantidad total de leyes aprobadas, cuya autoría le pertenece a un mismo legislador durante un mismo periodo o si dicha cantidad pero en proporción de las propuestas de ley presentadas por el individuo. La noción de productividad legislativa no es uno de los indicadores utilizados, sin embargo, este trabajo ha decidido incluirlo para poder responder a una primera pregunta que se puede hacer quien explora un caso poco estudiado con respecto al tema como es el ecuatoriano -¿cuánto trabajan los legisladores en el Ecuador?-. Además, la medida de *productividad legislativa* tiene el afán de anticipar potenciales dificultades empíricas. Si resulta que son pocos los legisladores que en efecto consiguen hacer aprobar sus leyes o si los niveles de éxito presentan poca varianza, la calidad de la muestra se verá afectada perjudicando así el análisis estadístico.

En este sentido cabe tener claro que si bien es cierto que ambas nociones, productividad y éxito legislativo se relacionan, existen matices que las diferencian y que deberán ser tomados en cuenta tanto en el planteamiento de hipótesis como a la hora de construir modelos de regresión. Se considera que para la presentación de leyes el legislador trabaja por cuenta propia y su nivel de producción dependerá más bien de su ética de trabajo así como de sus objetivos personales. Mientras tanto para conseguir que sus iniciativas se transformen en leyes se requiere otro tipo de habilidades y capacidades –ligadas tanto a características personales como a circunstancias externas favorables– para influir en los demás y aglutinar el apoyo necesario para hacer avanzar un proyecto de normativa en sus diferentes instancias.

Profesionalización

De acuerdo a la caracterización que hace la literatura presentada en lo anterior en este trabajo, el nivel de influencia de las legislaturas varía de país a país. Mientras que algunas asambleas son la piedra angular del proceso legislativo, otras más bien se limitan a responder a las iniciativas del ejecutivo. En América Latina concretamente, los congresos de Chile y Brasil tienen potencial para convertirse en actores activos y efectivos, sin embargo en otros lugares las legislaturas carecen aparentemente de los recursos para servir como instancias maduras y autónomas de deliberación. Entre dichos recursos se incluye, a más de a la organización y al financiamiento, el nivel de profesionalización (Saeigh, 2010: 75).

Como ya se ha manifestado, la motivación de esta investigación se encuentra precisamente en este punto, pues se pregunta qué sucede con el rendimiento del legislativo en aquellos casos en los que los miembros de un parlamento no cuenten con extensas carreras legislativas. En este sentido, la noción de *experiencia legislativa* está presente en gran parte de la bibliografía -Matthews (1960), Miquel y Snyder (2004), Cox y Terry (2008), Volden y Wiseman (2009), entre otros- haciendo siempre referencia al tiempo que un individuo ha ocupado un cargo como legislador, ya sea medido en años o en periodos. El supuesto, que muchas veces termina siendo verificado, es que los legisladores que más tiempo han permanecido en funciones, más se han profesionalizado siendo más efectivos, pues han ganado en conocimiento, en

experiencia, en entendimiento de las preferencias de sus colegas y en destreza relativa a los procedimientos de legislación.

Botero (2011) establece que los legisladores no siempre persiguen carreras lineales, sino que pueden preferir transitar por diferentes instancias de acuerdo a sus objetivos. Siguiendo este razonamiento se puede considerar entonces que los legisladores más hábiles no son necesariamente los que más tiempo han pasado en un congreso específicamente, sino en el ámbito político, en general. En consecuencia, esta investigación amplía la idea de experiencia legislativa hacia el concepto de *profesionalización*. La profesionalización es pensada entonces como los factores –ya sean espacios, relaciones interpersonales, características individuales, etc.- que contribuyen a la formación política de los legisladores procurándoles mayores habilidades y herramientas para el ejercicio de su labor. La operacionalización de la idea de profesionalización será abordada en lo posterior en la sección metodológica del trabajo (ver capítulo 3).

Capital institucional

Un legislador puede ser más efectivo no solo gracias a la experiencia ganada a lo largo de los años, sino que pueden existir otro tipo de variables que contribuyan en este sentido. Se puede considerar, por ejemplo, que un diputado es más hábil dadas ciertos atributos personales. Así mismo, a más de la suma de las cualidades de un individuo, éste puede verse beneficiado por otro tipo de *patrimonio*, aquel que no es de índole personal, sino que está dado por circunstancias externas como el lugar que este ocupa en el sistema.

Olson y Nonidez (1972) hacen referencia a la posición de un partido en el congreso y cómo ésta favorece a los legisladores afiliados a él. Cox y Terry (2008) analizan, en cambio, el liderazgo en los comités y su relación con la capacidad de un individuo para hacer avanzar sus propuestas de normativa. Del mismo modo que se procedió con la amplificación del concepto experiencia legislativa, en este caso también se ha subido un peldaño en el nivel de abstracción para poder abarcar dimensiones relacionadas que sin ser exactamente las mencionadas en la teoría pueden constituir un reemplazo funcional de éstas.

Se ha tomado prestado entonces el término *capital institucional* de Calvo y Tow (2009) y se lo utiliza para describir a todas aquellas condiciones que ubican al legislador en una posición dentro de la institución diferente a la de sus compañeros y que le otorgan en potencia ventajas competitivas a la hora de hacer avanzar una iniciativa legislativa.

Capital personal

Anzia y Berry (2011), en uno de los artículos revisados por esta investigación, sugieren que las mujeres superan a sus colegas hombres en cuanto a desempeño dada la excepcionalidad de las cualidades de las mujeres que llegan al parlamento. Se trata de legisladoras extremadamente calificadas y determinadas –de acuerdo a los autores-, pues son las únicas que sobreviven con éxito en un campo de prevalencia masculina. En este sentido, esta investigación se propone examinar variables que pudiesen estar relacionadas con ciertas actitudes de los legisladores hacia el trabajo o hacia la política influyendo en última instancia en el output de estos a la hora de ejercer su rol parlamentario.

Hipótesis

Esta investigación se plantea tres diferentes escenarios a poner a prueba. En primer lugar, considera necesario falsear la conclusión a la que llega la gran parte de la literatura que considera que la experiencia legislativa y el haber tenido una posición preferente en el parlamento conducen a mejores rendimientos. La validez de esta primera hipótesis se pone en duda al observar que hay congresos en los que las trayectorias de sus integrantes son cortas o inexistentes.

A continuación se sugiere que los supuestos de la literatura no deben ser desestimados, sino ampliados para seguir siendo válidos en otros contextos. Esto quiere decir que la variable experiencia legislativa debe ser pensada como fuente de profesionalización por lo que esta puede ser suplantada por otros factores. En un segundo escenario son entonces las variables asociadas a la profesionalización y el capital institucional las que determinan el desempeño de los diputados.

Una tercera hipótesis contempla, en cambio, la posibilidad de incorporar otros elementos al análisis. En este caso la experiencia legislativa o sus suplentes no serían

relevantes y otras variables, asociadas con la calidad personal de los legisladores, serían finalmente las decisivas a la hora de determinar quién se desempeña mejor en su rol dentro del parlamento.

Cierre

Este primer capítulo ha expuesto las bases teóricas desde las que parte la presente investigación. Se ha hecho un recorrido por la literatura existente en torno a las diferentes conceptualizaciones e indicadores del rendimiento de los legisladores para a continuación explicitar el marco teórico adoptado. Además se han planteado tres escenarios hipotéticos que buscan ser puestos a prueba a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación. En el siguiente capítulo se abordará el caso del legislativo ecuatoriano en concreto. A partir de un paneo de los eventos importantes que antecedieron a la instauración de cada parlamento analizado y los principales elementos del diseño electoral y del proceso legislativo que acompañaron a cada uno, se busca empezar a entender con un cierto nivel de profundidad el escenario en el que opera el análisis planteado. El objetivo de las próximas páginas es entonces, alejarse momentáneamente de la conceptualización -y la abstracción que ésta implica- para ocuparse de lo particular, *lo grueso*, dicho en un término usado por la metodología, que sin duda podrá aportar pistas para contextualizar el análisis estadístico que se propone realizar este trabajo en sus secciones finales.

CAPÍTULO II

LOS CASOS DE ESTUDIO

Este proyecto de investigación, en su afán de realizar una comparación diacrónica, ha escogido dos periodos para observar el desempeño legislativo: 2002-2006 y 2009-2013. Tras un primer capítulo en el que se expuso las bases teóricas sobre las que se fundamenta este estudio, este segundo capítulo tiene como objeto central ofrecer al lector elementos para comprender a profundidad el funcionamiento del Poder Legislativo ecuatoriano durante los dos periodos mencionados. Las siguientes páginas inician con una explicación de los criterios utilizados para la selección de los casos e inmediatamente a continuación se expone un o de los factores primordiales en este sentido: la reintroducción a mediados de los 90 de la reelección consecutiva de las autoridades designadas por voto popular. En su segunda parte, que constituye -dicho sea de paso- el condumio del capítulo, el texto se adentra en las especificidades de los conjuntos de casos elegidos abordando cada vez los mismos puntos: antecedentes, diseño del sistema electoral, composición de fuerzas políticas y trámite legislativo.

Cabe subrayar el hecho de que este capítulo pone especial atención en los aspectos institucionales de manera deliberada. La inestabilidad del sistema así como la personalización de la política han sido tal vez las dos preocupaciones centrales de los actores políticos en el país. Esto explica que durante la vuelta a la democracia, a diferencia de otros países latinoamericanos en donde los temas dominantes giraban en torno al respeto a los derechos humanos y a las libertades, en el Ecuador se diese especial énfasis al diseño del sistema electoral, así como al establecimiento de una nueva constitución y a la conformación de un sistema sólido y estable de partidos (Freidenberg y Pachano, en prensa: 179). Sin desconocer la importancia de las dimensiones sociales, culturales o los factores estructurales del sistema político, este capítulo se concentra en las características del diseño institucional con impacto en el Poder Legislativo ecuatoriano. Como se mencionó, se trata principalmente de un análisis institucional que se alinea con la misma premisa que acogen una serie de autores y que considera que son las instituciones las que moldean el espacio y las reglas de juego del sistema por lo que impactan considerablemente en los comportamientos de los actores y sus rendimientos (North, 1990: 3; Pachano, 2007: 44).

La selección de los casos

El primer corte temporal que hace este estudio en su selección de casos corresponde a 1996, año de los primeros comicios tras el retorno a la democracia en los que se autoriza la reelección de diputados. Esta decisión responde a la revisión de la literatura y al marco teórico expuestos en el primer capítulo que establecen a la profesionalización como una de las variables explicativas del rendimiento legislativo. Resultaría entonces un despropósito tomar en cuenta legislaturas en las que la posibilidad de profesionalización -que se consigue con la reelección- no era una opción para los congresistas.

En segunda instancia se buscó elegir casos comparables en cuanto a las oportunidades de los diputados para producir leyes. Los dos congresos analizados son dos de aquellos que entre 1996 y 2014 pudieron completar el ciclo para el que fueron elegidos y permanecieron durante cuatro años en funciones. El Congreso nombrado en 1996 debía continuar sus labores hasta el año 2000. Sin embargo, en 1998 se convocó a elecciones adelantadas tras un periodo de crisis política que resultó en la expulsión del presidente del poder y en la emisión de una nueva constitución. Del mismo modo, el parlamento ecuatoriano nominado en febrero de 2013 fue descartado como caso de estudio por el corto tiempo transcurrido desde su posesión hasta la fecha de la realización de esta investigación.

El inconveniente de estas legislaturas con periodos *incompletos* o *alterados* (al menos en lo que a sus condiciones de trabajo se refiere) es que sus integrantes han tenido menos oportunidades para generar leyes. Sánchez (2008: 140), por ejemplo, señala los límites para analizar la producción legislativa entre 1996 y 1997, pues casi no se aprobaron leyes “por las irregularidades y la constante crispación”². Un limitado número de leyes implica una cantidad restringida de observaciones, lo que resulta un inconveniente para la comparación y el análisis estadístico que propone este estudio. Por citar un ejemplo en este sentido, en la actual Asamblea Nacional se han propuesto un total de 44 proyectos de ley y, de entre ellos, 31 de origen legislativo. Así mismo, esta investigación ha obviado las asambleas elegidas en 1997 y 2007 con el propósito de reformar la constitución por ser consideradas instancias que operan bajo reglas de juego distintas.

²El autor hace referencia a la expulsión del poder de Abdalá Bucaram, ganador de los comicios presidenciales de mayo de 1996 y destituido en febrero de 1997 (Sánchez, 2008: 138).

Finalmente no está de más mencionar que otro de los criterios que se tenía en mente a la hora realizar la selección era el contar con una cohorte de legisladores antes de la llegada de Rafael Correa al poder y otra que haya funcionado durante la llamada *Revolución Ciudadana*. Tras una década de inestabilidad institucional, durante la que los tres presidentes elegidos no concluyeron su mandato, Rafael Correa triunfa en las elecciones presidenciales de 2006. Más allá de su éxito electoral –Correa vence en las dos siguientes ocasiones en las que se postula en los años 2009 y 2013-, su presencia en el ejecutivo marca sin duda un corte en la historia política del Ecuador alterando tanto la configuración de fuerzas así como la institucionalidad y su diseño.

La reintroducción de la reelección legislativa inmediata en 1994

A pesar de la percepción que se puede tener en la actualidad, la no reelección ha sido *más la excepción que la regla* en la historia de las constituciones del Ecuador. La reelección consecutiva estuvo permitida en 14 de las 19 cartas políticas que el país tuvo entre 1830 y 1979. En 1979, la primera Constitución ecuatoriana tras la vuelta a la democracia desautorizó la reelección inmediata para todo cargo de designación popular -parlamentarios, presidente y vicepresidente de la nación incluidos-. La decisión fue adoptada como un mecanismo para combatir el surgimiento de caudillos y caciques de la política, tal como el de José María Velasco Ibarra, quien fue cinco veces presidente entre 1934 y 1972 (Mejía, 2004: 251).

La reelección legislativa inmediata volvió a ser posible tras la consulta popular de 1994. En agosto de ese año, el Presidente Durán Ballén organizó un plebiscito, cuya mayoría de preguntas -seis de las siete- concernían al legislativo³. Los ecuatorianos validaron las preguntas con una votación del 60% en promedio. Como consecuencia, se

³ Las preguntas que involucraban al Poder Legislativo eran las siguientes. Pregunta 1: “Dispondría Usted que el Congreso Nacional, en un plazo improrrogable de 100 días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del Presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el Presidente de la República pueda someterlo a consulta popular de conformidad con lo dispuesto en el Art. 149 de la Constitución? Sí o No”. Pregunta 2: “¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular? Sí o No”. Pregunta 3: “¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado? Sí o No”. Pregunta 4: “¿Deberían los legisladores aprobar el presupuesto del Estado? A. Por sectores de gasto o B. Por partidas presupuestarias.” Pregunta 5: “Debería existir la reelección para toda función de elección popular, inclusive las de presidente y diputados? Sí o No”. Pregunta 6: “Las elecciones de los legisladores deberían efectuarse: A. En la primera vuelta electoral o B. En la segunda vuelta electoral?” (Müller, 2010a).

aprobó la reelección inmediata de los legisladores, así como la candidatura de los independientes. Las primeras elecciones en las que se aplicó la norma a favor de la reelección fueron las de 1996. La actual Constitución, vigente desde octubre del 2008, permite que las autoridades de elección popular se reelijan para el mismo cargo una sola vez, consecutiva o no, (Artículo 114)⁴.

Dada la imposibilidad de reelegirse para el mismo cargo, entre 1979 y 1996 en el Ecuador se dio lugar a lo que se conoce como *reelección cruzada*, es decir, un diputado provincial se postulaba como diputado nacional en las siguientes elecciones y viceversa. El impacto de esta estrategia en términos del desarrollo carreras legislativas era limitado dado el pequeño número de legisladores nacionales: en cada elección sólo doce podrían continuar como diputados provinciales y sólo doce de los provinciales podrían hacer la transición hacia la representación nacional.

Mejía (2004: 255-256) establece que entre 1979 y 1996, el 86.18% de los diputados ocuparon una curul en el congreso una sola vez, es decir, que sólo 59 de un total de 427 representantes volvieron a ejercer funciones en el legislativo al menos una vez. De los 59, un total de 47 fueron diputados en dos ocasiones, 11 en tres y uno solo en cuatro. Así mismo, los 59 reelectos volvieron al parlamento no necesariamente bajo el mismo partido, ni fueron elegidos por la misma provincia, ni tampoco regresaron a trabajar en la misma comisión que los había acogido con anterioridad. En suma, la tasa de reelección entre 1979 y 1996 fue de 13.82%. A partir de la adopción de la reforma en 1996 y hasta 2003, la tasa de reelección se incrementó alcanzando el 41.87% (Mejía, 2004: 262).

El Congreso de 2002

Antecedentes

En las tres décadas tras la restauración de la democracia en 1979, tres presidentes fueron expulsados ilegalmente de su cargo, dos asambleas constituyentes produjeron nuevas cartas políticas, un movimiento indígena entró y salió del gobierno y el sistema de partidos se

⁴ A finales de febrero de 2014, se ha anunciado la posibilidad de presentar una propuesta de reforma constitucional y autorizar la reelección indefinida, al menos al presidente de la República. La iniciativa busca posibilitar la permanencia de Rafael Correa en el poder y así “consolidar el proyecto de la Revolución Ciudadana” (El Universo, 27 de febrero de 2014)⁴. Esto como reacción a los resultados de las últimas elecciones locales celebradas el 23 de febrero de 2014, en las que Alianza País no obtuvo las alcaldías de las principales ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, entre otras.

desplomó totalmente (Mejía, 2009: sin página). La democracia en el Ecuador no ha gozado necesariamente de buena salud. Dos factores parecen haber sido decisivos en este sentido: por un lado, “un entramado institucional deficiente en cuanto a la tutela de los derechos ciudadanos, el equilibrio entre poderes y la sanción justa y oportuna a quienes rompen los acuerdos sociales o políticos” (Basabe, Mejía y Pachano, 2010: 66). El Congreso de 2002 es parte de un periodo en el que los problemas de la democracia en el país antes citados se agudizaron o al menos se evidenciaron de manera más flagrante. Por ello vale la pena recordar algunos de los eventos históricos que precedieron a su instauración, así como algunos de los elementos de reforma adoptados en esos años.

En mayo de 1996 Abdalá Bucaram, el líder del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), resulta electo en los comicios presidenciales. Su presencia en el Ejecutivo, de menos de un año, estuvo rodeada de acusaciones de corrupción y escándalos personales. Entre ellos y a manera de anécdota se puede señalar el intento de Bucaram de iniciar una carrera como cantante y el lanzamiento de un disco compacto titulado *Un Loco que Ama* (Conaghan, 2012: 656). A lo anterior se sumaron fuertes protestas, en especial en Quito y en la Sierra que conglomeraron a élites políticas, partidos, movimientos sociales y de trabajadores, así como organizaciones empresariales (Conaghan, 2012: 657) y ciudadanos de a pie. La situación derivó en su salida de la presidencia en febrero de 1997. El Congreso, haciendo una interpretación controvertida de la Constitución, lo destituyó aduciendo incapacidad mental para gobernar por parte de Bucaram (Sánchez, 2008: 138).

Tras la destitución, Fabián Alarcón, presidente del Congreso en ese entonces, asume la presidencia de la República. Su ascenso se da en medio de una polémica entre la vicepresidente, Rosalía Arteaga y él. Ambos se disputaban el legítimo derecho de sucesión tras la partida de Bucaram. Dado esto último y sumado al desprestigio general de la clase política, Alarcón organizó una consulta popular a llevarse a cabo el 25 de mayo de 1997 con el objeto de legitimar su estada en el poder. A esto se debe añadir la presión ejercida por algunos sectores sociales, el movimiento indígena en primer lugar, que veían en un nuevo proceso de reforma la oportunidad para satisfacer sus demandas e intereses (Pachano, 2007: 62).

La mitad de las preguntas de la consulta planteaban temas relacionados al congreso, sus atribuciones y el mecanismo para elegir a los diputados⁵. En este nuevo proceso se aprobó la conformación de una asamblea, compuesta por miembros elegidos por voto popular, para reformar la constitución; se establecieron las listas abiertas como modalidad para elegir a los diputados durante la primera vuelta de los comicios; y se autorizó a que el Congreso designase a los titulares de los órganos de control sin necesidad de que el Ejecutivo presentase una terna de manera previa (Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, 1997). La Asamblea Constituyente se instauró en diciembre de 1997 de manera paralela al Congreso Nacional. Una vez terminada su labor durante el primer semestre de 1998, emitió una nueva carta política.

El siguiente presidente electo por los ecuatorianos fue Jamil Mahuad, candidato de la Democracia Popular que triunfa en las elecciones de mayo de 1998. En lo anterior Mahuad había sido alcalde de la capital del país habiéndose valorado su labor como relativamente exitosa; además, era considerado un tecnócrata eficiente y su título de estudios de la Harvard Kennedy School le ungió de prestigio (Conaghan, 2012: 663). Durante su gobierno Ecuador enfrentó una de las peores económicas de su historia en la que varios bancos privados cerraron o entraron en proceso de liquidación. En 1999 con el objeto de evitar el colapso total del sistema bancario Mahuad, con el apoyo del Congreso, creó una agencia pública para respaldar los depósitos bancarios. Sin embargo, la crisis se extendió y alrededor de la mitad de las instituciones financieras fueron a la quiebra. En

⁵ Las preguntas que involucraban al Poder Legislativo eran las siguientes. Pregunta 1: “¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en la decisión del Congreso Nacional que resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al Abogado Abdalá Bucaram?”. Pregunta 2: “¿Está usted de acuerdo con la resolución del Congreso Nacional que, al cesar en sus funciones al ex-Presidente Constitucional de la República Abogado Abdalá Bucaram, eligió como Presidente Constitucional Interino de la República al Dr. Fabián Alarcón Rivera, hasta el 10 de agosto de 1998?”. Pregunta 3: “¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política del Ecuador?”. Pregunta 4: “¿Al convocar a la Asamblea Nacional, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación? a. Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular. b. Una parte de sus miembros será elegida por votación popular y la otra por representantes de instituciones y organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil?”. Pregunta 6: “¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cual de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? a. Votación por lista completa, como es ahora. b. Votación, escogiendo nombres de cada lista entre listas”. Pregunta 7: “¿Para la elección de Diputados, con cuál alternativa está usted de acuerdo? a. Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales b. Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta”. Pregunta 10: “¿Está usted de acuerdo que el Congreso Nacional designe, con las dos terceras partes de los votos de sus integrantes, a los titulares de los organismos de Control, sin necesidad de ternas enviadas por el Presidente de la República?” (Hoy, 12 de mayo de 1997).

medio de esta situación, el Primer Mandatario tomó decisiones extremas y muy impopulares. La más polémica y más recordada fue la relativa al decreto Ejecutivo 685 por medio del que se suspendieron todas las operaciones financieras durante cinco días y se congelaron por un año los depósitos a largo plazo y los de corto plazo superiores a un cierto monto (Conaghan, 2012: 663).

Tras un año y medio de haber asumido el poder, Jamil Mahuad fue derrocado por un golpe militar respaldado por el movimiento indígena y por diputados de izquierda y de centro-izquierda. El día del derrocamiento se organizaron dos juntas de gobierno. La primera conformada por miembros de la cúpula militar y la segunda por Lucio Gutiérrez, líder de los militares golpistas, Antonio Vargas, líder indígena y Carlos Solórzano, ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, se dio lugar a la sucesión constitucional y el vicepresidente Gustavo Noboa asumió el poder (Pachano, 2007: 27).

La instauración del Congreso de 2002

En el 2002, como era previsto, se realizan elecciones generales para la designación de presidente de la República y diputados. En esta ocasión se pueden advertir las primeras señales de los cambios en el sistema político que se manifestarían en su total magnitud a partir de 2006. Por ejemplo, en la contienda presidencial, los electores escogieron -al menos aparentemente- una “opción alternativa y antagónica a la tendencia que había triunfado en la elección anterior” (Pachano, 2007:30). Triunfa Lucio Gutiérrez, apoyado por Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD). Gutiérrez fue uno de los líderes militares que habían apoyado el derrocamiento de Jamil Mahuad en enero de 2000 y fundó su propio partido meses antes de las elecciones para poder participar en ellas. Gutiérrez, a pesar de haber obtenido sólo el 20.7% de la votación en la primera vuelta, la más baja votación desde que se adoptó el mecanismo de doble vuelta (Pachano, 2007: 30), venció a los candidatos de los partidos tradicionales, Izquierda Democrática (ID), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Social Cristiano (PSC).

Las fuerzas tradicionales en el Ecuador y los sectores a los que estos representaban veían con temor la llegada al poder de indígenas, militares, militantes de izquierda y grupos progresistas. Sin embargo las expectativas de un cambio en el modelo económico y de la democratización del Estado, se aguaron rápidamente frente a las acciones del gobierno y su

estilo de liderazgo que, entre otras cosas, dio continuidad a la política económica anterior y buscó acercamientos con los Estados Unidos (Ramírez, 2009: 85-86). Las tensiones entre el gobierno de Gutiérrez y los partidos, los medios de comunicación y la ciudadanía crecieron progresivamente. A mediados de abril de 2005, la población se auto-convocó, en lo que se llamó el *movimiento forajido*, para manifestar contra el régimen; las protestas capitalinas se fueron intensificando hasta que el 20 de abril, dos años y tres meses después de haber asumido el poder, el Congreso destituyó a Gutiérrez como presidente y nombró a su vicepresidente, Alfredo Palacio, en su reemplazo (El Comercio, 2011).

Diseño del sistema electoral

Como se comentó en lo anterior, en junio de 1998 el Ecuador aprobó una nueva Constitución. Sin embargo, por disposición del presidente interino, Fabián Alarcón, la entrada en vigencia de la nueva normativa se pospuso hasta la posesión del nuevo presidente, el 10 de agosto de 1998. Por lo tanto las elecciones generales de mayo del mismo año se desarrollaron de acuerdo a las reglas electorales de la Constitución de 1979 más las modificaciones a las que ésta había sido sometida entre su expedición y 1998.

Fueron entonces las elecciones de 2002 las primeras en las que los nuevos elementos relativos al sistema electoral aprobados en 1998 tuvieron vigencia⁶. En éstas, llevadas a cabo el 20 de octubre por lo que la posesión de las autoridades se daría en enero del siguiente año, se escogieron para los próximos cuatro años⁷ a 100 diputados provinciales a razón de dos por provincia. Así mismo cada provincia recibía un representante extra por cada 200 000 habitantes o fracción superior a 150 000 (Constitución de 1998, Artículo 126).

⁶ De acuerdo a Sánchez (2008: 67), en el Ecuador la dimensión electoral es la que más modificaciones ha sufrido dentro del diseño institucional dada la percepción de que es el mecanismo inmediato para generar cambios, así como para corregir la representatividad del sistema y mejorar la calidad de los políticos, principal problema de la democracia en el país.

⁷ Entre 1983 y 1996 se realizaron elecciones legislativas intermedias en el Ecuador. Los diputados nacionales eran elegidos por cuatro años, mientras que los provinciales durante dos años. Tanto los representantes nacionales como los provinciales se mantendrían en funciones durante un periodo de cuatro años, lo que eliminaba las elecciones intermedias que se habían adoptado a partir de 1983 hasta 1996. Con la restauración de la concurrencia entre las elecciones legislativas y presidenciales, se intentó remediar, al menos en parte, los problemas de estabilidad y de gobernabilidad derivados de las elecciones intermedias, que sumadas al impedimento de reelección inmediata hacían que, de acuerdo a Mejía (1997:115), el Ecuador renovase cada dos años el 85% de los integrantes de su parlamento. Los cortos ciclos electorales habían creado un incentivo para que los actores políticos no cooperasen entre sí, ni estuviesen dispuestos a asumir los costes de ciertas medidas que no tenían réditos electorales (Sánchez, 2008: 72).

Una modificación importante que había introducido la Constituyente fue la eliminación de los diputados nacionales. El resultado de esta decisión fue que se exacerbó el carácter provincial de las diputaciones. Los congresistas son vistos por la población en Ecuador como representantes de un territorio específico, lo que ha ido de la mano de múltiples problemas: la posibilidad de entender al mandato de los diputados como vinculante, la desafiliación de legisladores en función de intereses provinciales y el debilitamiento de los partidos, pues la lealtad del congresista es al electorado provincial y no a su organización (Pachano, 2007: 71).

Persistió el mecanismo de listas abiertas para la elección de las dignidades legislativas, utilizada ya en los comicios de 1998 tras su aprobación en la consulta popular de 1997⁸. Las listas abiertas permiten al elector seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o entre listas en un número igual a los escaños a repartirse (Constitución de 1998, Art. 99). Sin embargo el cálculo para la asignación de escaños ya no sólo se basó en la votación obtenida individualmente por cada candidato, sino que se utilizó una fórmula mixta⁹. Ésta implicaba que aunque los electores dieron su voto a personas, se contaron los porcentajes obtenidos por las listas y los puestos se asignaron de manera proporcional, lo que se conoce como el método D'Hondt.

La fórmula de D'Hondt no fue parte de las reformas constitucionales de 1998, sino que fue introducida por disposición del Tribunal Supremo Electoral en el 2000 con miras a corregir las injusticias que se habían presentado en la elección anterior que había favorecido a los partidos mayoritarios en los distritos. Por ejemplo, en un distrito de magnitud cinco, se le otorgaron el 100% de los escaños a un partido que había obtenido el 42% de los votos. El Tribunal, para no reconocer lo improvisado del mecanismo pensado para el 98, justificó la decisión diciendo que se estaba compatibilizando el sistema de elección con el principio de representación de las minorías (Pachano, 2007:49 y Sánchez, 2008: 82).

⁸ Pachano (2007: 68) aclara que la intención de quienes impulsaron dicha modificación era establecer un sistema de voto preferencial. Sin embargo, la formulación poco clara de la pregunta en el texto de la consulta dio lugar al sistema personalizado de listas abiertas.

⁹ En 1998 la repartición de curules se realizó exclusivamente con base en la votación individual de los candidatos sin tomar en cuenta los porcentajes obtenidos por sus respectivas listas (Freidenberg y Pachano, en prensa: 199), es decir, que se otorgó el primer escaño al candidato más votado, el segundo escaño al segundo con mayor votación y así sucesivamente hasta llenar la magnitud del distrito.

El siguiente cuadro muestra la magnitud por distrito correspondiente a las elecciones de 2002:

Tabla 1: Magnitud por distrito elecciones legislativas 2002

Sierra		Costa		Amazonía		Insular	
Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud
Azuay	5	El Oro	4	Morona Santiago	2	Galápagos	2
Bolívar	3	Esmeraldas	4	Napo	2		
Cañar	3	Guayas	18	Pastaza	2		
Carchi	3	Los Ríos	5	Sucumbíos	2		
Chimborazo	4	Manabí	8	Zamora Chinchipe	2		
Cotopaxi	4			Orellana ¹⁰	2		
Imbabura	3						
Loja	4						
Pichincha	14						
Tungurahua	4						
Total	47		39		12		2

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez (2008:85).

Distribución de fuerzas políticas

En el contexto multipartidista de pluralismo extremo que caracteriza al Ecuador (Alcántara, 1996 en Sánchez-Parga, 1998:48) no resultaba sorprendente que en cada elección surgiesen una serie de movimientos políticos que, incluso si llegaban a conseguir curules en el legislativo, desaparecieran para los próximos comicios. La expectativa de vida de los partidos no es muy alta y no sólo en el caso de agrupaciones menores, sino de aquellas que fueron protagonistas de la escena política en determinado momento. Tal es el caso del CFP (Concentración de Fuerzas Populares), partido del primer presidente de la transición, Jaime Roldós, y que conformaba la bancada mayoritaria en 1979 con 32 representantes. Ésta pasó en los siguientes cuatro años, es decir para 1983, a tener apenas cuatro representantes (Mills, 1984: 54). Para los años 90, la cifra descendería a dos y luego a uno y en 2004, incluso, el Tribunal Supremo Electoral, planteó la eliminación del CFP por no haber

¹⁰ La provincial de Orellana, que no consta en la tabla relativa a distritos y magnitudes de las elecciones anteriores, fue creada en 1998 al separarla de la provincia de Napo.

reunido el 5% de la votación nacional en dos elecciones pluripersonales consecutivas (El Universo, 07 de abril de 2004).

Pese a las oscilaciones cíclicas, hasta 2002, cuatro partidos habían concentrado la mayoría de escaños en el Congreso, el PRE, el PSC, la ID y la DP. Sin embargo, en las elecciones de diputados de dicho año la presencia de este grupo se redujo de manera considerable. En 1996, entre los cuatro controlaban el 68.2% del congreso; en 1998, el 73.8%; mientras que en 2002 el 53.3% (PSC, 26.4%; PRE, 11.9 %; ID, 11.9%; y DP, 3.1%) (Pachano, 2008: 173). Al mismo tiempo que las fuerzas tradicionales perdieron espacio, nuevos actores se fueron integrando a la oferta partidaria. En 2002 dos *outsiders* llegaron a la segunda vuelta durante la contienda presidencial. El fenómeno habría de replicarse en el legislativo. El Partido Sociedad Patriótica (PSP)¹¹ y el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN)¹², fundados en el 2002, obtuvieron en las elecciones de ese mismo año el 7% y el 10% de los escaños, respectivamente, para en 2006 ocupar entre los dos el 50% de la representación parlamentaria. Durante las elecciones de 2002 se acentuó la tendencia nacional a elegir candidatos de pequeños movimientos *ad hoc* de carácter provincial (Sánchez, 2008: 144).

Lucio Gutiérrez llegó a la presidencia con el respaldo de Pachakutik y el MPD, es decir, que -en el mejor de los casos- controlaba tan sólo el 20% del congreso. En el bloque opositor se encontraban el PSC, la DP y la ID con un bloque correspondiente al 44% de los escaños. A lo largo del mandato de Gutiérrez este escenario se fue alterando y el gobierno contó con la mayoría a su favor en ciertos casos, mientras que debió hacer frente a un bloque mayoritario en su contra en otros. El Ejecutivo, igual que sus predecesores, se vio entonces obligado a conformar *mayorías móviles* en el legislativo, es decir, debía incurrir en negociaciones en cada ocasión para de este modo tratar de conformar una mayoría que apoyase su iniciativa, proyecto de ley, etc. Por supuesto, se trataba de grupos diversos

¹¹ El PSP fue creado por Lucio Gutiérrez quien -como se ha mencionado antes- había sido parte de la cúpula militar que apoyo el golpe de estado contra Jamil Mahuad en el año 2000. Es este evento el que lo lanza a la vida política.

¹² El PRIAN (que en un inicio se llamaba Partido Revolucionario Álvaro Noboa) fue fundado por Álvaro Noboa, uno de los empresarios del Ecuador más importantes. Cercano a Abdalá Bucaram, en 1998 es designado por el PRE como candidato a la presidencia. Noboa alcanza la segunda vuelta pero es derrotado por Jamil Mahuad. Tras esta primera experiencia, Noboa ha sido candidato presidencial cuatro veces más por su propio partido, el PRIAN. En el 2002 y el 2006 llega a la segunda vuelta sin conseguir ser electo presidente.

constituidos de manera *ad hoc* por lo que no constituían una fuerza política estable (Pachano, 2007: 31).

Los problemas referentes a la gobernabilidad en el país han sido la preocupación de varios autores en sus textos (Mills, 1984; Sánchez-Parga, 1998; Burbano de Lara y Rowland, 1998; Hurtado, 2005; Basabe, Mejía y Pachano, 2010). Esto no resulta sorprendente si se considera que desde 1979 ningún presidente ecuatoriano ha controlado la mayoría en el congreso de turno (Mejía y Polga, 2001: 90). Mejía (2009) y Mejía y Polga (2011) ofrecen un análisis complementario al respecto. Los partidos y legisladores de oposición enfrentan un dilema bajo regímenes presidencialistas: por un lado apoyar la agenda del presidente les permitiría acceder a recursos gubernamentales financieros y políticos útiles para sus propósitos, pero al mismo tiempo ser un aliado del oficialismo implica ser en parte responsable de las decisiones del régimen frente a los votantes.

La formación de *coaliciones fantasmas* se ha constituido en este sentido en una institución informal que ha permitido a los individuos resolver dicho dilema, pues se pueden obtener los beneficios –a cambio del apoyo que requiere el gobierno- y al mismo tiempo conservar frente al electorado la imagen de independencia con respecto al régimen. De acuerdo a este análisis este mecanismo ha sido una de las prácticas centrales de la política ecuatoriana desde el retorno a la democracia (Mejía 2009: 13-14), caracterizadas por la constitución de pactos clandestinos, de corta duración con el propósito de intercambiar votos por favores políticos.

A partir de mediados de los 90' a través de un las reformas aprobadas en 1995 y la nueva Constitución de 1998 se intentó mejorar las condiciones de gobernabilidad a través de cambios institucionales que reforzasen las atribuciones legislativas del presidente. Entre las medidas más importantes estuvieron la supresión de la posibilidad de que el parlamento suspendiese a ministros mediante juicio político y la mayor discrecionalidad del ejecutivo para la elaboración del presupuesto (Basabe, Mejía y Pachano, 2011: 70). Paradójicamente, el efecto fue negativo para la estabilidad del sistema pues se incrementaron los costos para que los legisladores cooperasen con el gobierno. Las coaliciones se volvieron menos duraderas, lo que habría contribuido a los sucesos posteriores en los que se expulsó del poder a tres presidentes antes que finalizasen sus mandatos (Mejía y Polga, 2011).

Volviendo a las especificidades de las negociaciones del gobierno de turno, en agosto de 2003 Pachakutik rompió su alianza con el oficialismo cuando Gutiérrez amenazó con destituir a los funcionarios provenientes del movimiento por *su deslealtad*. Todo esto tras el rechazo en el Congreso -gracias a los votos de los diputados de Pachakutik- a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional impulsado por el gobierno (Ramírez, 2009: 87-88). Las tensiones llegaron a tal punto que en el 2004, el movimiento indígena pidió la renuncia al mandatario. Tras el rompimiento con la izquierda consiguió una alianza con el PSC. Durante los 15 meses que ésta se mantuvo, se promovieron tres temas principales: la negociación de un tratado de libre comercio con los Estado Unidos de América, la aprobación del presupuesto fiscal para 2004 y cambios de jueces favorables al PSC en la Corte Suprema de Justicia (Mejía y Polga, 2011: 102).

Tras el fin de la cooperación PSC-PSP, Gutiérrez acudió al PRE consciente de que para obtener su apoyo iba a tener que intervenir a favor de Abdalá Bucaram en lo relativo a los procesos judiciales que a éste se le seguían en el país (Conaghan, 2012: 660). Con el espaldarazo del PRE, sumado al del MPD, PRIAN, independientes y su propio partido, Gutiérrez logró conformar la mayoría necesaria para desarmar la Corte Suprema de Justicia, posesionar a nuevos magistrados favorables a él y así evitar un potencial juicio y destitución auspiciado por la ID y el PSC (El Hoy, s.f.).

Las tensiones al interior del Congreso Nacional se volvieron con el tiempo más flagrantes. En la sesión en la que resultó electo presidente del parlamento uno de los diputados del PRE, partido aliado del gobierno en ese momento, el presidente saliente de la ID se negó a posesionarlo y dio por terminada la sesión del día. Dentro de la misma tónica y con respecto a nuevos nombramientos que pretendía hacer el oficialismo en el poder judicial, la oposición instauró una sesión paralela. El 20 de abril de 2005, la mitad de los diputados se reunieron fuera de las instalaciones parlamentarias y destituyeron en primer lugar al presidente del Congreso, Omar Quintana del PRE y acto seguido a Lucio Gutiérrez (El Hoy, s.f.).

La composición del Congreso elegido para el periodo 2002-2006 fue la que se muestra en la tabla a continuación. La primera fuerza le correspondió al PSC con 24% de la representación, la segunda y la tercera a la ID y al PRE con 16% y 15%, respectivamente. Pachakutik obtuvo el 10% de los escaños. Los *nuevos partidos*, PRIAN y PSP, controlaban,

por su parte, el 10% y el 7%, respectivamente. La DP, que en 1998 había sido el grupo parlamentario más importante con un significativo bloque de 28.9%, vio reducida su presencia legislativa al 4% en esta ocasión, como consecuencia del desprestigio del gobierno de Mahuad probablemente. El MPD y el PSE consiguieron el 3% de los escaños. Los independientes y otros -dos diputados independientes y seis provenientes de diversas agrupaciones- conformaban un bloque de 8%, un porcentaje aparentemente no muy significativo, pero clave a la hora de establecer la *alianzas móviles* o *coaliciones fantasmas* antes nombradas.

Tabla 2: Composición partidaria del Congreso Nacional electo en 2002

Partido	Escaños	
	Número	Porcentaje
Partido Social Cristiano (PSC)	24	24
Izquierda Democrática (ID)	16	16
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	15	15
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)	10	10
Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN)	10	10
Otros e independientes	8	8
Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)	7	7
Democracia Popular (DP)	4	4
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	3
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	3	3
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina LEGISLATINA.

Proceso legislativo

Los cuerpos normativos rectores del proceso de creación de leyes en el año 2002 eran aquellos aprobados en 1998 en la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de Agosto de 1998 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Registro Oficial Suplemento 862, de 22 de enero de 1992. El proceso legislativo se resume de la siguiente manera:

-Presentación: Los proyectos de ley son dirigidos al presidente del congreso, quien se encarga de ordenar su difusión pública y entre los diputados, en un plazo de ocho días posteriores a su recepción.

-Trámite en comisión: Asimismo el presidente remite el proyecto a la comisión especializada correspondiente, la misma que da inicio al trámite 20 días tras la recepción del proyecto.

-Trámite en el pleno: El primer debate se lleva a cabo con el informe de la comisión. Luego, el proyecto es devuelto nuevamente a la comisión para que se genere un segundo informe destinado a un segundo debate. En el segundo debate y con el voto de la mayoría de los asistentes, se aprueba, modifica o niega la ley, salvo en el caso de las orgánicas.

-Veto presidencial e insistencia: Si el Ejecutivo no se manifiesta con respecto a la ley (presentando objeciones o aprobándola), ésta es publicada en el Registro Oficial dentro de los diez días posteriores al envío de la ley al presidente. Si el ejecutivo presenta un veto parcial, el congreso tiene 30 días para llevar a cabo un nuevo debate en el que acepta la objeción y se modifica la ley (con el voto favorable de la mayoría de los asistentes) o ratifica la versión original de la ley (con el voto de las dos terceras partes de los legisladores). Si el veto presidencial es total, la ley podrá ser vuelta a tratar por el congreso sólo tras un año de su objeción y esto en un solo debate en el que la ley puede ser ratificada con las dos terceras partes de la votación. Tras cualquiera de las dos vías, la ley es enviada al Registro Oficial.

-Trámite de urgencia: El presidente puede remitir al congreso proyectos de ley en torno a lo económico con carácter de urgente. El proyecto, aunque con plazos más cortos -30 días en total-, sigue el trámite habitual para su aprobación, objeción o negación. De no cumplirse con el plazo, el presidente puede hacer se publique el proyecto en el Registro Oficial como decreto-ley.

Durante el periodo se tramitaron 1327 proyectos de ley. El 94.2% de ellos fueron presentados por el legislativo (diputados, bloques de partidos o comisiones), mientras que el 4.3% tuvieron como auspiciante al Presidente de la República. El 1.5%, por su parte, fue iniciativa de otras entidades: Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General del Estado, Superintendencia de Bancos, Tribunal Supremo Electoral, Superintendencia de Compañías

y Defensoría del Pueblo. De los 163 proyectos que se convirtieron en ley, el 82.2% provino del Legislativo, el 13.5% de la Presidencia y el 4.3% de otra instancia.

En cuanto al éxito legislativo de cada uno de los actores, el Presidente vio aprobado el 38.6% de sus propuestas y el Legislativo, el 10.7%. Asimismo el 35% de los proyectos presentados por terceros derivó en una ley. En total, durante el congreso de 2002-2006, se aprobaron 163 de 1327 proyectos de ley, es decir, el 12.3%.

Tabla 3: Producción legislativa 2002-2006

Origen de las Leyes Presentadas						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total de leyes presentadas
n°	%	n°	%	n°	%	n°
57	4.3	1250	94.2	20	1.5	1327
Origen Leyes Aprobadas						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total de leyes aprobadas
n°	%	n°	%	n°	%	n°
22	13.5	134	82.2	7	4.3	163
Éxito Legislativo¹³ (leyes presentadas/leyes aprobadas)						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total de leyes aprobadas vs. presentadas
%		%		%		%
38.6		10.7		35		12.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del archivo digital de la Asamblea Nacional.

La Asamblea Nacional de 2009

Antecedentes y la instauración de la Asamblea de 2009

Para entender la Asamblea Nacional conformada en 2009 hace falta retroceder un par de años hasta el momento en que Rafael Correa hace su entrada en la escena política ecuatoriana. En abril de 2005 Lucio Gutiérrez fue expulsado del poder y su vicepresidente Alfredo Palacio asumió el mando del gobierno. Palacio nombró como ministro de finanzas al economista y catedrático universitario, Rafael Correa, quien había sido uno de los propulsores activos del movimiento ciudadano contra Gutiérrez (Freidenberg y Pachano, en prensa: 36). Durante los

¹³ El éxito legislativo calcula qué porcentaje de leyes representan aquellas aprobadas en relación a la cantidad de proyectos legislativos propuestos.

alrededor de tres meses que se mantuvo en el cargo, Correa se volvió extremadamente popular entre la ciudadanía y los medios de comunicación, sobre todo por sus declaraciones que arremetían contra el modelo económico *neoliberal*, que preconizaban la autonomía del país frente a los organismos internacionales, la fuerzas externas y los grupos de poder internos (El Universo, 05 de agosto de 2005).

Los hechos anteriores catapultaron la participación política de Correa, quien representó al movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) en las elecciones presidenciales meses más tarde. En 2006, PAIS fue inscrito en el Tribunal Supremo Electoral y en octubre de ese año participó por primera vez en las elecciones. La Alianza estuvo conformada por diferentes movimientos y grupos sociales como Acción Democrática Nacional, Jubileo 2002 y Movimiento Alfarista Bolivariano, a los que se sumaron intelectuales progresistas y dirigentes de movimientos de derechos humanos (Pachano y Freidenberg, en prensa: 36). Una de las banderas que defendía la Alianza PAIS era la lucha contra la partidocracia por lo que no presentó candidatos al parlamento (El Universo, 9 de octubre 2012). El discurso anti *partidocracia* y *anti sistema* había sido movilizado en ocasiones anteriores por otros actores - Velasco Ibarra, Abdalá Bucaram, Freddy Ehlers, Álvaro Noboa y Lucio Gutiérrez-, también con resultados electorales positivos aparentemente puesto que los candidatos mencionados quedaron finalistas en los comicios en los que participaron (Basabe, Mejía y Pachano, 2011: 76).

Rafael Correa quedó segundo en la primera vuelta electoral y, en la segunda vuelta, venció al cuatro veces candidato, Álvaro Noboa. El triunfo de Correa sería la culminación de un proceso de erosión iniciado mucho antes y reflejaría tanto el fracaso de los intentos de reforma de 1998, así como el colapso del modelo político iniciado a partir de la vuelta a la democracia (Basabe, Mejía y Pachano, 2011: 76). A diferencia de sus antecesores, el presidente Correa ha contado con la ventaja de mantener buenos índices de apoyo ciudadano a lo largo de su mandato, fluctuando alrededor de los 60 puntos porcentuales. Los datos muestran que en tres ocasiones -enero 2007, noviembre 2007 y octubre-diciembre 2008- ha superado los 70 puntos porcentuales, aunque también ha habido caídas -enero de 2009 y septiembre de 2010- (Freidenberg, 2012).

En concordancia con uno de sus ofrecimientos de campaña, entre sus primeros actos, Correa se dispuso a organizar la consulta popular para preguntar al pueblo acerca de la

convocatoria a una Asamblea Constituyente. La ejecución del referendo no llegó a término sin dificultades. Luego de que el legislativo se había negado a dar luz verde a la consulta popular, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) decidió destituir a los 57 diputados opuestos al proceso argumentando que se estaba entorpeciendo la dinámica electoral que se desarrollaba en el país en ese momento. En lo siguiente, el Tribunal Constitucional declaró como improcedente la actuación del TSE, sin embargo el Congreso posesionó a los diputados suplentes. Días más tarde, medios de comunicación difundieron imágenes de una reunión en la que dichos legisladores se reunieron en las afueras de la ciudad de Quito con representantes del gobierno para pactar su colaboración. Para evitar ser identificados, quienes participaban de dicho encuentro abandonaron el lugar cubriéndose con manteles por lo que el grupo pasó a ser llamado en los medios y popularmente como *los diputados de los manteles* (Basabe, Mejía y Pachano, 2011: 77).

Tras estos sucesos se dio finalmente paso a la iniciativa gracias a la votación favorable y mayoritaria de los congresistas -51 votos del PSP, PRE, ID, RED, Pachakutik, Partido Socialista-Frente Amplio- (Freidenberg y Pachano, en prensa: 39-40). El referendo se llevó a cabo el 15 de abril y la propuesta para la instalación de la Asamblea Constituyente fue aceptada con el 81.72% de los votos a favor (El Comercio, 07 de marzo de 2011). El 30 de septiembre de 2007 se eligieron los 130 asambleístas (24 asambleístas nacionales, 100 provinciales y 6 del extranjero).

Tras la instauración de la Asamblea, ésta disolvió al Congreso y adoptó el poder legislativo. La Asamblea sesionó entre noviembre del 2007 y julio de 2008 emitiendo al final de su labor la nueva carta política del país. Nuevamente, en consulta popular, organizada en septiembre de 2008, los ecuatorianos fueron llamados a validar la constitución producto del trabajo de la Asamblea. 64% de los votos se manifestó a favor de la nueva constitución contra 28% que la desaprobó (El Comercio, 07 de marzo 2011). La Asamblea Nacional elegida en 2009 se desarrolló en medio de este nuevo contexto, institucional y de ánimo político: nuevas reglas de juego, un sistema político compuesto por nuevos actores y promesas de un verdadero cambio.

Diseño electoral

Los parlamentarios elegidos en 2009 fueron nombrados de acuerdo a un régimen de transición que entró en vigencia a partir del 20 de octubre de 2008. Para esta fecha se había restablecido la existencia de diputados nacionales, su reintroducción se había dado ya durante las elecciones de 2007 en las que se designaron a los asambleístas constitucionales. Los asambleístas nacionales fueron elegidos por un distrito único correspondiente a todo el país, y los provinciales, seleccionados en distritos provinciales de acuerdo al tamaño de su población. Igualmente, se había modificado el nombre del Poder Legislativo, que dejó de llamarse *Congreso Nacional* para denominarse *Asamblea Nacional*.

En cuanto a la presentación de candidaturas, estaban habilitadas para participar las organizaciones políticas que se habían presentado en las elecciones de asambleístas en 2007, así como otras agrupaciones nuevas, que en caso de querer hacerlo debían contar con el 1% de firmas de adhesión de los ciudadanos del registro electoral correspondiente (Art. 4). Durante la transición se disponía al Consejo Nacional Electoral (antes Tribunal Supremo Electoral) convocar a elecciones generales en un plazo máximo de treinta días contados desde su posesión. La Asamblea estaría integrada por quince asambleístas nacionales, dos por cada provincia más uno adicional por cada 200 000 habitantes o fracción superior a 150 000. Además se elegirían a seis asambleístas por el extranjero -dos por América Latina, el Caribe y África, dos por Estados Unidos y Canadá y dos por Europa, Oceanía y Asia- (Art. 3).

Se mantuvo como modalidad de elección las listas abiertas y la opción de que el elector eligiera tantos candidatos como escaños se encontrasen en juego (Art. 5). Para la asignación de estos, en el caso de las circunscripciones donde se eligieron dos representantes, la primera curul le fue otorgada a la lista con el mayor número de votos; y el segundo, a la segunda lista más votada, siempre y cuando hubiese obtenido por lo menos el 35% de la votación (de no ser así, los dos escaños les corresponderían a la lista más votada). En las circunscripciones en las que se elegían tres o más asambleístas, la distribución de bancas se calculó al dividir la suma de votos válidos para el número de escaños disponibles en base al cálculo de cocientes. Las bancas obtenidas por las listas, les serían adjudicadas a los candidatos de cada lista con la más alta votación (Art. 6). La magnitud de los distritos para las elecciones de 2009 fue la siguiente:

Tabla 4: Magnitud por distrito elecciones legislativas 2009

Sierra		Costa		Amazonía		Insular	
Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud	Distrito	Magnitud
Azuay	5	El Oro	4	Morona Santiago	2	Galápagos	2
Bolívar	3	Esmeraldas	4	Napo	2		
Cañar	3	Guayas	17	Pastaza	2		
Carchi	3	Los Ríos	5	Sucumbíos	2		
Chimborazo	4	Manabí	8	Zamora Chinchipe	2		
Cotopaxi	4	Santa Elena ¹⁴	3	Orellana	2		
Imbabura	3	Sto. Domingo de los Tsáchilas ¹⁵	3				
Loja	4						
Pichincha	12						
Tungurahua	4						
Total	45		44		12		2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional Electoral (2009).

Composición de las fuerzas políticas

Como ya se ha venido mencionando, tradicionalmente el escenario político en el Ecuador ha sido el de “los presidentes minoritarios y las mayorías divididas” (Sartori, 1994 en Sánchez-Parga, 1998: 41). Las fuerzas políticas nacionales no se han agrupado en torno a alianzas, sino que han tendido a la fractura a todo nivel: facciones en el congreso conformadas por muy pocos diputados, presidentes del congreso o de la nación con poco respaldo legislativo. Entre 1979 y 2007, sólo en tres ocasiones los presidentes de la república pertenecían al mismo partido que el de la primera fuerza legislativa -sin que esta constituya una mayoría, cabe recalcar- : Jaime Roldós, Rodrigo Borja y Jamil Mahuad. De todos modos, este escenario aparentemente favorable no se tradujo necesariamente en mejores condiciones de gobernabilidad para el ejecutivo, ya sea por actuaciones individuales de los partidos en contra de la disciplina partidaria o simplemente porque el porcentaje de escaños de dicha primera fuerza no era realmente significativo para obtener

¹⁴ Provincia que no consta en la tabla correspondiente a los distritos y magnitudes de las elecciones de 2002, puesto que fue creada en noviembre de 2007.

¹⁵ Provincia que no consta en la tabla correspondiente a los distritos y magnitudes de las elecciones de 2002, puesto que fue creada en noviembre de 2007.

apoyo mayoritario. Se debe recordar en este sentido los altos niveles de transfuguismo de diputados entre partidos que se presenta en el caso ecuatoriano. En un análisis estadístico que incluyó los alrededor de 600 diputados que fueron parte del Congreso Nacional entre 1979 y 1999, se estimó que la probabilidad de que un diputado ecuatoriano cambie de partido durante un determinado año es de 38% (Mejía, 1999: 17).

La llegada de Rafael Correa al poder modificó en gran parte el panorama antes descrito¹⁶. A partir de 2007 y hasta 2013, el oficialismo ha tenido una importante presencia legislativa¹⁷. En 2009, fueron nominados 124 parlamentarios. De ellos 59 pertenecían a Alianza PAIS, lo que equivalía a 47.58% del control de la Asamblea. De igual modo, las máximas autoridades legislativas provenían del mismo movimiento, en buena medida gracias a la ventaja con la que contaban dadas las nuevas reglas de funcionamiento: las autoridades son nominadas para un periodo de dos años por mayoría simple en elecciones entre los candidatos propuestos por los parlamentarios durante la primera sesión de la Asamblea. Para el periodo 2009-2011, Fernando Cordero fungió de presidente, Irina Cabezas de primera vicepresidenta y Rolando Panchana de segundo vicepresidente (Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador, Acta de la sesión de instalación, 31 de julio de 2009). Para los dos años subsiguientes, 2011-2013, Cordero fue reelegido como presidente, mientras que Juan Carlos Cassinelli, igualmente del movimiento PAIS, pasó a ocupar la primera vicepresidencia, y Rocío Valarezo, del Movimiento Autnómico Regional (aliado de PAIS), la segunda vicepresidencia (Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador, Acta 120, 29 de agosto de 2011).

La Constitución de 2008 dispone que los partidos o agrupaciones políticas que tengan un número de asambleístas equivalente a por lo menos 10% de la Asamblea Nacional podrán conformar una bancada legislativa. De no ser este el caso, dichos partidos

¹⁶ Cabe recordar que dicho *cambio del panorama* ocurre a partir de 2007. Correa llega a la presidencia por primera vez en las elecciones generales del 15 de octubre de 2006 en las que se eligió a la par un Congreso Nacional que habría de funcionar por pocos meses hasta ser disuelto una vez conformada la Asamblea Constitucional en 2007. En dicho Congreso las dos primeras fuerzas fueron el PRIAN (26%) y PSP (23%), seguidas por el PSC (12%) y la alianza ID-RED (10%). AP no contaba con ningún diputado, pues como se dijo antes, no presentó candidatos al legislativo en una decisión estratégica de desvincularse de “los políticos de siempre”.

¹⁷ Entre 2007 y 2013 se han elegido parlamentarios en tres ocasiones. En 2007, de los 130 integrantes elegidos para integrar la Asamblea Nacional, 80 de ellos (73 si no se cuentan las alianzas), es decir, el 61.5% pertenecían a AP. En 2013, de los 137 asambleístas, 100 fueron nominados por AP, es decir, el 73% del legislativo. Las cifras de las elecciones de 2009 se presentan en detalle en lo que sigue del apartado.

pueden asociarse con otros para constituir un bloque (Art. 124). La conformación de bancadas es importante para los legisladores, pues -entre otros- les da eventual acceso al órgano rector del parlamento, el Consejo de Administración Legislativa (CAL). La CAL reúne al presidente, vicepresidentes y a cuatro vocales, que constitucionalmente deben provenir de diferentes bancadas legislativas (Constitución 2008, Art. 122). La Ley Orgánica de la Función Legislativa especifica, sin embargo, algunas limitaciones para la organización de bloques. Los asambleístas pertenecientes a un mismo partido, o que hayan pertenecido a un mismo partido a la hora de su elección, no podrán bajo ninguna condición formar parte de distintas bancadas (Art. 118-119).

En 2009, sólo el PSP y PAIS contaban con un número suficiente de legisladores como para constituir una bancada. La ley señala como umbral necesario el 10%, lo que en el caso de esta Asamblea equivalía a doce parlamentarios. El MPD y Pachakutik se proponían conformar la tercera bancada. Sin embargo, entre las dos agrupaciones sólo sumaban nueve representantes. Tras negociaciones lograron que cinco asambleístas de PAIS, que ganaron en alianza con otros movimientos, se les uniesen con lo que pudieron completar el número requerido. La cuarta bancada y la última en definirse fue la del Acuerdo Democrático por la Equidad (ADE). Ésta estaba compuesta por los asambleístas del Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MNIN), PRE e independientes. ADE, aliada también del gobierno, se disolvió en 2010 por desacuerdos internos dejando a la Asamblea con tres bancadas solamente (Rumbea, 2010).

La configuración hasta aquí descrita era sin duda extraordinaria pues el bloque del partido de gobierno contaba con una buena base numérica para sacar adelante su agenda legislativa y había forjado alianzas con dos de las otras tres bancadas. A esto se añadía el hecho de que la oposición - PSP, PRIAN, PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (y más tarde Pachakutik y MPD tras su distanciamiento con PAIS)- no siempre logró ponerse de acuerdo para accionar como un “bloque opositor unido debido a sus diferencias ideológicas, programáticas y regionales” (Freidenberg y Pachano, en prensa: 44). Sin embargo, cabe señalar que el bloque de Alianza País tampoco estuvo libre de fricciones internas. Muestra de ello es que al comenzar el nuevo periodo legislativo 2013-2017, el movimiento convocó a sus representantes en el legislativo a un “taller de consistencia programática y agenda político legislativa”. En éste se buscaba: a) definir los temas

prioritarios a impulsar en el parlamento; b) organizar el grupo de asesores que mediarían las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; y c) discutir un código de ética interno que trazaría normas disciplinarias para la extensa bancada y así hacer “menos áspera la relación que el gobierno y su bancada han mantenido en estos cuatro años de legislatura” (Rosero, 2013).

La composición de la Asamblea Nacional elegida en 2009 fue la siguiente. Alianza País era la primera fuerza parlamentaria con un importante 47.6% de los escaños. PSP y PRIAN, los outsiders surgidos en el 2002, le seguían con la segunda y la cuarta fuerza, respectivamente. El PSP incrementa su porcentaje de representación con respecto a 2002, el otro año analizado en esta investigación, mientras que el PRIAN la ve disminuir. El tercer partido es el PSC con el 8.9% de los escaños. El resto de agrupaciones tienen una participación en el legislativo inferior al 5%. Ocho de entre ellas ocupaban una sola curul en la Asamblea.

Tabla 5: Composición partidaria de la Asamblea Nacional electa en 2009

Partido	Asambleístas			Escaños totales	
	Nacionales	Provinciales	Extranjero	Núm.	Porcentaje
Alianza PAIS	7	47	5	59	47,58
Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)	3	16		19	15,32
Partido Social Cristiano (PSC)	2	9		11	8,87
Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN)	1	5	1	7	5,65
Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN)		5		5	4,03
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	4		5	4,03
Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)		4		4	3,23
Izquierda Democrática (ID)		3		3	2,42
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	1	2		3	2,42
Acción Regional por la Equidad - Alianza Popular Latinoamericana		1		1	0,81
Concertación Nacional Democrática (MCND)		1		1	0,81
Conciencia Ciudadana (CC)		1		1	0,81
Movimiento Autonómico Regional (MAR)		1		1	0,81
Movimiento Independiente Obras son Amores (MIOSA)		1		1	0,81
Movimiento Independiente Unidos por Pastaza (MIUP)		1		1	0,81
Movimiento Político Independiente Amauta Yuyai (MPIAY)		1		1	0,81
Movimiento Social Conservador (MSC)		1		1	0,81
Total	15	103	6		124

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina LEGISLATINA.

El proceso legislativo

Para la Asamblea Nacional de 2009, el trámite legislativo estaba regido por la Constitución del año 2008 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Registro Oficial Suplemento 642, de 27 de Julio de 2009. A continuación se detalla de manera breve el proceso ordinario:

- *Presentación del proyecto de Ley:* Cualquier individuo que tenga iniciativa legislativa de conformidad con la Constitución y la legislación, podrá presentar un proyecto de ley al Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional la difusión del extracto del proyecto de ley por medio del portal web del legislativo, la distribución del proyecto a todos los asambleístas y la remisión al Consejo de Administración Legislativa (CAL).

- *Calificación:* El Consejo de Administración legislativa calificará los proyectos de ley de conformidad con los requisitos establecidos por vía constitucional y legal. Notificará a los proponentes con su decisión en un plazo máximo de 30 días. En caso de calificar el proyecto de ley, el CAL establecerá su prioridad y la comisión que lo conocerá. Enviará el proyecto de ley a la Comisión correspondiente junto con la resolución de calificación, misma que se pondrá en conocimiento de todos los asambleístas y se publicará en el portal web de la Asamblea Nacional.

- *Tratamiento en comisión:* La Comisión respectiva publicará el proyecto de Ley en la página web de la Asamblea Nacional y escuchará a las personas que así lo soliciten. Dentro de un plazo máximo de 45 días, deberá remitir al Presidente de la Asamblea su informe, contemplando las reformas que consideren pertinentes. La comisión especializada podrá pedir una prórroga máxima de 20 días para emisión de su informe.

- *Primer debate:* Previo a su realización, el informe de la comisión especializada deberá ser distribuido entre todos los asambleístas. El Presidente de la Asamblea Nacional convocará a todos los asambleístas al primer debate, que se realizará en una sola sesión. Todos los asambleístas presentarán sus objeciones al proyecto de ley en la misma sesión o bien por escrito hasta 3 días después.

El proyecto de ley podrá ser archivado con el voto favorable de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.

-Tratamiento en comisión para segundo debate: La comisión especializada incorporará las observaciones planteadas por los asambleístas de considerarlo pertinente. En un plazo máximo de 45 días a partir de la sesión del pleno en la que se efectuó el primer debate, la comisión deberá presentar su informe para segundo debate.

-Segundo debate: El segundo debate se realizará en una sola sesión de conformidad con la convocatoria que realice el Presidente de la Asamblea Nacional. En el segundo debate el pleno podrá aprobar los proyectos de ley, los informes de mayoría, informes de minoría, votar para la aprobación por títulos, capítulos, artículos, entre otros.

- Veto Presidencial e Insistencia: En término de dos días el proyecto de ley aprobado será enviado al ejecutivo para su sanción u objeción. Si el Presidente acepta el proyecto o no presenta objeciones dentro del plazo de 30 días a partir de la recepción del texto definitivo, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial. Si la objeción del ejecutivo fuese total, la Asamblea Nacional podrá volver a conocer el proyecto un año después, en este caso, podrá ratificarse en el texto aprobado por el voto favorable de dos tercios de sus miembros, En caso de que la objeción presidencial fuera parcial, la Asamblea Nacional deberá pronunciarse sobre la objeción en un plazo máximo de 30 días a partir de la recepción del informe del Presidente, en caso de objeción parcial, el legislativo podrá allanarse a las observaciones del Presidente mediante el voto favorable de la mayoría simple del total de los asistentes a la sesión, o bien, ratificarse en el texto aprobado con el voto favorable de dos tercios de sus miembros. Finalmente, en caso de que la objeción presidencial verse sobre temas de inconstitucionalidad, se requerirá el informe de la Corte Constitucional; para el efecto, el máximo órgano de interpretación constitucional tendrá plazo de treinta días para emitir pronunciamiento. En caso de que la inconstitucionalidad total del proyecto de ley sea confirmada por la Corte Constitucional, este será archivado de manera definitiva; por otra parte, si la confirmación de la inconstitucionalidad fuese parcial, el proyecto de ley será devuelto a la comisión correspondiente para la incorporación de las reformas pertinentes, que serán aprobadas por el pleno de la Asamblea en sesión única.

-Proyecto de ley de urgencia económica: En caso de que el proyecto de ley fuese presentado por el ejecutivo con el carácter de económico urgente, el tratamiento se sujetará a las mismas etapas, pero con un plazo máximo de 30 días. En caso de que la Asamblea

Nacional no cumpla con este plazo, el Presidente podrá mandar a publicar el proyecto con la calidad de decreto ley.

Durante el periodo 2009-2013 se introdujeron 546 proyectos de ley (aquellas de emergencia económica incluidas). El 85.2% de ellos fue de origen legislativo (legisladores individuales exclusivamente, a diferencia de lo sucedido en los parlamentos de 1998-2002 y de 2002-2006 en los que se encontraron leyes cuya autoría le correspondía a comisiones o bloques). El 11.4% del total de iniciativas legislativas vino de presidencia y el 3.5% de otras entidades (Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Función Electoral, Función Judicial, Función de Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la ciudadanía). En cuanto a las leyes aprobadas, 106 en total, el 54% tuvo como autor a algún legislador, 39.6% al Presidente y 5.7% a un tercero. En cuanto a los indicadores de éxito legislativo, la Asamblea convirtió en ley al 19.4% de los proyectos que tramitó. El Presidente vio sancionadas al 67.7% de sus propuestas, los parlamentarios al 12.5% y los demás proponentes al 31.6%.

Tabla 6: Producción legislativa 2009-2013

Origen de las Leyes Presentadas						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total de leyes presentadas
n°	%	n°	%	n°	%	n°
62	11.4	465	85.2	19	3.5	546
Origen Leyes Aprobadas						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total de leyes aprobadas
n°	%	n°	%	n°	%	n°
42	39.6	58	54.7	6	5.7	106
Éxito Legislativo (leyes presentadas/leyes aprobadas)						
Presidencia		Legislativo		Otros		Total leyes aprobadas vs. presentadas
%		%		%		
67.7		12.5		31.6		19.4

Fuente: Elaboración propia con base en Archivo de la Asamblea Nacional.

Cierre

Este segundo capítulo ha tenido como propósito hacer un recorrido por las condiciones particulares que rodearon a los dos conjuntos de casos escogidos para el análisis. Si bien es cierto que no se trata de un recuento exhaustivo, sí se ofrece al lector un cierto grado de detalle. Se ha puesto especial énfasis en la dimensión institucional, pues esta investigación asume el supuesto de que las reglas de juego moldean el espacio en el que se desempeñan los actores y por ende condicionan su rendimiento, al menos en cierto grado. No se ha descuidado, a pesar de esta predilección, aspectos de carácter más histórico propios del contexto de cada parlamento: antecedentes de su conformación, dinámicas sociales surgidas a su alrededor, entre otros. La exposición hecha en este capítulo pretende irrigar la reflexión posterior que sobrevendrá con el análisis estadístico de las variables que se sospecha influyen en el desempeño de los legisladores. La información recogida en las páginas anteriores puede en este sentido aportar claves de comprensión a la hora de interpretar los datos. A partir de este punto y en los siguientes capítulos, esta investigación se concentra en el diseño metodológico de la misma y su aplicación en el terreno.

CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO

Este tercer capítulo tiene como propósito exponer el diseño metodológico que utiliza este trabajo de investigación. Arranca describiendo el tipo de método seleccionado y las razones detrás de esta decisión para luego exponer la operacionalización desarrollada para la variable dependiente, así como para variables independientes que se han definido en el análisis. El libro de códigos con el detalle de la operacionalización de cada variable es parte de este capítulo, sin embargo para facilitar la lectura, éste ha sido incluido como anexo (ver Anexo 2).

Método de investigación y justificación

Este trabajo de investigación es de naturaleza comparativa y se alinea con aquellas afirmaciones que consideran que la comparación es el método que permite a la ciencia política controlar los supuestos e hipótesis que se plantea. Aunque las observaciones corresponden a un solo país -Ecuador-, esta investigación no constituye una monografía de un solo caso, sino un estudio de N-grande. Los autores no están de acuerdo con respecto a qué catalogar como una investigación de un solo caso, n-pequeña y N-grande, pero el presente trabajo coincide con aquella visión que estima que el factor determinante en este sentido no es el número de casos, sino de observaciones, las mismas que dependerán de la unidad de análisis seleccionada (Eckstein en Ames, 1999: 235).

Para el procesamiento de los datos se recurre al análisis estadístico a través de distintos modelos de regresión como se verá en detalle en el capítulo quinto. Se han considerado dos criterios primordiales para la selección del método de investigación. El primero se relaciona con la posición epistemológica adoptada por este trabajo que considera que los individuos son unidades comparables entre sí, pues presentan rasgos medibles y cuya variación es independiente (el cambio en una de las unidades de análisis no implica un cambio en otra unidad de análisis). El segundo criterio es la pregunta de investigación per se -¿qué factores explican el desempeño de los legisladores en asambleas con bajo nivel de profesionalización?- que busca ir más allá de lo descriptivo para averiguar si existe causalidad entre los objetos de análisis.

Con respecto a lo último cabe recordar que la causalidad no se deduce de manera automática del análisis estadístico. Como clarifica Gujarati (197: 20), una relación estadística no conlleva per se y de forma lógica causalidad. La causalidad se desprende de consideraciones teóricas. Este trabajo de investigación procede en este sentido. Los capítulos primeros han sentado las bases teóricas de las que se han deducido expectativas a poner a prueba en lo siguiente. Luego se ha descendido hacia los casos para examinar con un buen grado de detalle el contexto propio de cada uno. Los capítulos finales corresponden, por su parte, a la medición de los datos y a su tratamiento estadístico, pero aplican las nociones teóricas antes definidas y no pierden de vista la particularidad de los casos de modo que las interpretaciones sean lógicas. El diálogo entre teoría, evidencia empírica y diseño de modelos estadísticos es el que finalmente permitirá hablar de causalidad, si es el caso.

Unidad de análisis

Los datos recolectados corresponden a 191 legisladores, 97 de los 100 diputados ecuatorianos elegidos para el periodo 2002-2006 y 94 de los 124 asambleístas ecuatorianos designados para el periodo 2009-2013. La muestra (191 de un universo de 224) corresponde a los parlamentarios entrevistados como parte del proyecto desarrollado por la Universidad de Salamanca para el estudio de las élites parlamentarias en América Latina, PELA¹⁸. Para la composición de la muestra, PELA - de acuerdo a la ficha técnica de los estudios utilizados en este trabajo- clasifica a los legisladores con representación en el parlamento según su partido y establece en concordancia una “afijación proporcional para la distribución de la muestra” (Alcántara, 1994-2011). La selección se realiza de manera aleatoria entre los parlamentarios de cada uno de los partidos.

La variable dependiente: desempeño legislativo individual

En lo que a la variable dependiente se refiere, este trabajo de investigación es original, es decir, que los datos que se han utilizado para su medición son de primera mano y no

¹⁸ PELA es parte del proyecto del Observatorio de Elites que desde 1994 conduce entrevistas en las que participan los legisladores de 18 países latinoamericanos con el objeto de indagar en profundidad sus opiniones, valores y actitudes. Las encuestas se realizan cada vez que hay elecciones legislativas y un nuevo grupo de legisladores entra al parlamento (Élites, Observatorio de Élite Parlamentarias en América Latina, s.f.).

han sido tomados de otros trabajos o fuentes secundarias. Como ya se mencionó en la descripción del marco teórico, se ha recurrido a dos *maneras de contar* las leyes generadas por cada diputado/asambleísta que se describen a continuación. En primer lugar se examina la *productividad legislativa*, es decir, la cantidad total de proyectos de ley que genera un diputado en un determinado periodo; y en segundo lugar, el *éxito legislativo*, lo que es en otras palabras, el porcentaje que representan las leyes que son aprobadas y se convierten efectivamente en nueva normativa con respecto al total de iniciativas legislativas enviadas por un congresista al pleno.

Esta doble operacionalización es producto del siguiente ejercicio. En una primera exploración de los datos esta investigación tomó tres medidas: la cantidad total de proyectos de ley presentados por un legislador (indicador a), la cantidad de leyes aprobadas que le correspondían a un mismo legislador (indicador b) y el porcentaje que representaban las segundas con respecto de las primeras (indicador c). Se elaboraron luego tres listas independientes que ordenaban a los diputados de acuerdo a los resultados obtenidos por cada indicador.

El 80% de los legisladores presentes en el cuarto superior del ranking -construido a partir del indicador a- conformaban el cuarto superior del ranking -construido a partir del indicador b-. El tercer ranking -construido a partir del indicador c- no seguía en absoluto la misma tendencia que los dos anteriores. Parecía entonces que a y b medían en cierta manera lo mismo, lo que se corrobora al correlacionar los parámetros a y b y obtener un factor de 0.64. Por este motivo, esta tesis consideró más interesante escoger uno de ellos -entre a y b- y contrastarlo con el parámetro c.

A esto se suma además el haber constatado con la obtención de los primeros datos que alrededor del 60% de los legisladores que conformaban la muestra no había logrado que ninguna de sus iniciativas se convirtiera en ley. El indicador c entonces, que se fija en la cantidad de proyectos de ley generados por un individuo en términos absolutos, podría significar una alternativa válida, no contemplada por la literatura, para estudiar el desempeño de los congresistas bajo estas circunstancias. Por otro lado -ante la escasez de datos al respecto-, el indicador de producción legislativa permitiría solventar una preocupación tanto académica como ciudadana ¿cuánto producen los legisladores ecuatorianos?

Tabla 7: Descripción Variable Dependiente

Nombre de la variable	Descripción	Fuente
Producción legislativa	Número total de leyes presentadas por un legislador en un periodo, independientemente de la etapa del proceso legislativo al que cada una de ellas haya llegado ¹⁹ .	Archivos Asamblea Nacional del Ecuador
Éxito legislativo	Relación entre cantidad de leyes aprobadas versus la cantidad de leyes presentadas. Esta se calcula de la siguiente manera: $\text{éxito legislativo} = (\text{cantidad de leyes aprobadas} \times 100) / \text{cantidad de leyes presentadas}$	Archivos Asamblea Nacional del Ecuador

Fuente: Elaboración propia

Consideraciones para la medición de desempeño legislativo

Cabe señalar que solo se tomaron en cuenta las leyes cuyo último trámite se dio durante el periodo para el que el parlamentario fue elegido. Esto quiere decir que si una ley presentada por un asambleísta elegido para el ciclo 2002-2006 fue aprobada en 2009 -y efectivamente hubo casos de este tipo- esta no fue contabilizada dentro del patrimonio de dicho parlamentario. Esta decisión obedece a dos criterios: igualar las condiciones de *competencia* entre los legisladores y asegurarse que la medición refleje el mérito individual de cada uno bajo las mismas condiciones.

Con respecto a lo primero, al observar las leyes presentadas por legisladores del grupo 2002-2006, 195 de ellas fueron tramitadas por última vez en una fecha posterior a noviembre de 2006, es decir, a la salida de los diputados. Entre el fin de funciones del primer grupo (2002-2006) han transcurrido alrededor de 7 años, mientras que para el segundo grupo (2009-2013) apenas un año. En este sentido, los legisladores del primer grupo contarían con ventaja si se contabilizaran los proyectos que presentaron y que fueron tramitados más tarde.

¹⁹ Para el periodo 2002-2006 las etapas correspondientes al trámite legislativo son: presentación, distribución, devuelto a comisión para primer debate, con informe favorable para primer debate, con informe desfavorable para primer debate, primer debate, devuelto a comisión para segundo debate, con informe favorable para segundo debate, segundo debate, ejecutivo objeción total, negación, aprobación, publicación; mientras que para el periodo 2009-2013 las etapas del trámite legislativo son: calificación, primer debate, segundo debate, aprobación del pleno, objeción parcial del ejecutivo, objeción total del ejecutivo, registro oficial.

En cuanto a la segunda consideración, al revisar los archivos y reconstruir el trayecto de un proyecto, se establece que se continuó con el trámite de iniciativas luego de la salida del legislador que las propuso no debido a que éstas quedaron pendientes, sino a que algún otro legislador -del mismo partido o de la misma provincia, por lo general- retomó el proyecto. Por lo tanto dicha acción no podía ser enteramente atribuida al mérito del legislador que presentó el proyecto y no sería pertinente sumarlo al conteo para determinar su desempeño.

Una última observación con respecto al número de leyes atribuido a cada legislador. Para el periodo 2002-2006 se detectaron casos en los que los suplentes constaban como autores de leyes. Esto se explica puesto que cuando un diputado es reemplazado temporalmente o permanentemente, su suplente adquiere todos los derechos de un legislador, lo que incluye su potestad para presentar proyectos de ley. En estos casos, 29 en total, se atribuyeron las leyes generadas por un alterno al diputado principal, pues se asume que había continuidad en el trabajo realizado por ambos. Solo en 3 casos se dio el proceso inverso -las leyes del principal fueron atribuidas al suplente- cuando fueron los suplentes quienes fueron entrevistados por PELA. La justificación tras esta decisión es la misma, la idea de que hay continuidad y coordinación en las labores.

Variables independientes

Se ha recolectado información relativa a 21 variables independientes.²⁰ Estas han sido reagrupadas de acuerdo a las consideraciones iniciales expuestas en el marco teórico de este trabajo.

Variables independientes relacionadas a la profesionalización

La profesionalización es pensada como todo factor que pudiese contribuir a la formación política de los legisladores procurándoles mayores habilidades y herramientas para el ejercicio de su labor. En este sentido se ha incluido en primer lugar, y de acuerdo a la revisión bibliográfica, la experiencia legislativa. Esta mide los años que un individuo ha ejercido funciones como legislador y supone que a mayor

²⁰ Por lo general se hace la distinción entre variables independientes y variables de control, pero este trabajo de investigación concuerda con aquellas posturas que creen que se puede considerar variable independiente a cualquier factor potencialmente explicativo incorporado en el análisis.

experiencia, mejores niveles de rendimiento dadas las habilidades adquiridas con el ejercicio de la profesión. Se ha incluido de igual modo una medida *simplificada* de experiencia legislativa que responde a la pregunta de si el legislador estuvo presente en los dos periodos analizados.

Ante la ausencia de largas trayectorias en el legislativo se han considerado a los factores edad, años desde que la persona se vinculó a una organización dedicada a la actividad política o el haber tenido como labor profesional la jurisprudencia, la diplomacia, la asesoría a ministros o alguna otra afín al ejercicio del poder político. De igual manera, se ha estimado provechoso observar si el legislador proviene de una familia que haya tenido vinculaciones políticas. La expectativa es que ante el incremento del valor de una variable de profesionalización -o ante su presencia en caso de aquellas dicotómicas-, aumente también el nivel de desempeño legislativo.

Tabla 8: Variables independientes relativas a la profesionalización

Nombre de la variable	Descripción
Experiencia legislativa	Cuenta el número de años que el legislador ha estado presente en el parlamento.
Reelección	Variable dicotómica igual a 1 si el legislador, al momento de iniciar el periodo correspondiente, tiene experiencia previa en el legislativo. De lo contrario, la variable es igual a 0.
Edad	Años desde la fecha de nacimiento hasta el último cumpleaños del legislador al momento de ser entrevistado.
Cargos de elección popular anteriores	Indica si el legislador ha ejercido algún cargo de designación popular antes de su ingreso al parlamento.
Años de militancia	Cuenta el número de años desde que el legislador inició su trayectoria política hasta el año de su elección.
Profesión vinculada al campo político	Indica si la actividad profesional del legislador previo a su entrada al parlamento era en las áreas de jurisprudencia, administración pública, política o asesoría política.
Familia vinculada a la política	Indica si el legislador tiene parientes dedicados a la política.

Fuente: Elaboración propia

Variables independientes relacionadas al capital institucional

El capital institucional describe todas aquellas condiciones que ubican al legislador en una posición dentro de la institución diferente a la de sus compañeros y que le otorgan en potencia ventajas competitivas a la hora de hacer avanzar una iniciativa legislativa.

También para esta dimensión se han seguido las conclusiones de la literatura que señalan que quienes acceden a un puesto de autoridad en el parlamento o están afiliados al partido de mayoría tienen más posibilidades de hacer avanzar sus proyectos de ley.

A las variables identificadas en la revisión de la bibliografía se le ha sumado la de sexo. Si se tomase en cuenta la lógica de Anzia y Berry (2011) expuesta en el primer capítulo, este factor debería ubicarse entre las variables del tercer tipo que se vinculan a aquellas que forjan cierta actitud hacia el trabajo y el esfuerzo en los individuos. Recordemos que los autores sostienen que solo las mujeres mejor capacitadas llegan al legislativo. Sin embargo, con base en el conocimiento del legislativo ecuatoriano y al observar los datos de desempeño de los periodos estudiados, este parecería no ser el caso.

Se especula más bien que el Ecuador podría haber un sesgo que otorga a los hombres una ventaja -si bien es cierto no del tipo institucional- en su labor dentro del congreso/asamblea. Mientras más grande sea la bancada de la que proviene el legislador o si éste es hombre o ha ejercido durante el periodo un cargo de autoridad debería incrementar su tasa de rendimiento.

Tabla 9: Variables independientes relativas al capital institucional

Nombre de la variable	Descripción
Autoridad	Indica si el legislador fue presidente o vicepresidente del parlamento o de alguna comisión durante el periodo que permaneció en funciones.
Tamaño bancada	Porcentaje de escaños ocupados en el parlamento por el partido al que pertenecía el entrevistado.
Hombre	Indica si el legislador es de sexo masculino.

Fuente: Elaboración propia

Variables independientes relacionadas al capital personal

Esta dimensión hace referencia a variables que pudiesen estar relacionadas con ciertas actitudes de los legisladores hacia el trabajo o hacia la política influyendo en última instancia en el *output* de estos a la hora de ejercer su rol parlamentario. Se ha considerado, por ejemplo, que los legisladores más comprometidos ideológicamente (y que por lo tanto se ubicarán en los extremos de la escala) se esfuerzan más con el objeto de generar normativa que modifique el sistema en un sentido más cercano a su visión de lo que éste debería ser.

Del mismo modo que ser mujer implica haber pasado por un duro proceso de selección en el congreso estadounidense de acuerdo a Anzia y Berry, haber sido elegido en el Ecuador por uno de los distritos más grandes podría significar el haber estado sometido a un medio político más competitivo. Por lo tanto, ante la presencia de este factor debería aumentar el rendimiento de un legislador.

Otra variable que este estudio se propone indagar es si la mejoría a nivel de los ingresos percibidos por un legislador, en comparación con sus rentas anteriores, constituye un factor asociado a más leyes presentadas o aprobadas. Se podría esperar que quienes hayan mejorado su situación económica gracias a su nueva actividad más motivados se sientan en su labor.

Tabla 10: Variables independientes relativas al capital personal

Nombre de la variable	Descripción
Ideología	Indica la ubicación del legislador en la escala ideológica del 1 (izquierda) al 10 (derecha).
Alta magnitud del distrito	Indica si el legislador representa a un distrito con una magnitud >8.
Mejoría ingresos	Indica si el legislador considera que sus ingresos como tal son superiores o muy superiores a lo que percibía por su actividad profesional anterior.

Fuente: Elaboración propia

En el Anexo 2 se ha incluido el detalle de cada una de las variables y se especifica su nombre, indicador, fuente y las observaciones o especificidades que se presentaron el momento de su medición, construcción o codificación. En el caso de las variables obtenidas a partir de los cuestionarios PELA, se ha incluido el número y el año de la pregunta correspondiente.

Cierre

Este tercer capítulo ha hecho una exposición de la metodología seguida por esta investigación. Luego de haberse referido al tipo de análisis seleccionado –un estudio de N-grande que dará lugar a una base de datos que será modelizada y analizada estadísticamente en lo posterior-, se ha retomado el desarrollo conceptual del primer capítulo para explicitar la operacionalización de cada variable. Finalmente, en un anexo, se han incluido todos los detalles referentes a la codificación utilizada, indicadores, fuentes de información y consideraciones especiales.

CAPÍTULO IV

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Este capítulo consta de dos secciones. La primera sección está dedicada a la revisión de la variable dependiente en sus dos dimensiones -producción legislativa y éxito legislativo-. Ésta es examinada a la luz de las variables independientes tomadas en cuenta por la literatura que estudia el rendimiento de los legisladores, así como aquellas que han sido sugeridas por este trabajo. La segunda sección, en cambio, consiste en una descripción de los datos obtenidos en la investigación en relación a las variables independientes. Se trata de un examen individual de las variables con el propósito de exponer con mayor detalle, y desde una perspectiva cuantitativa, las características, posiciones y opiniones de los legisladores tanto en términos colectivos como individuales.

Estos dos primeros apartados permiten aterrizar la discusión teórica y construir, a partir del diálogo entre literatura y datos observados, un modelo apropiado para el análisis estadístico. Así mismo, este primer ejercicio de análisis de los datos permite explorar con mayor sustento las intuiciones desarrolladas en el proceso de investigación en cuanto a potenciales respuestas de qué determina el desempeño legislativo en un caso como el ecuatoriano.

Sección primera

Desempeño legislativo

Como se describió en el capítulo anterior, la variable dependiente de este estudio ha sido medida de dos maneras distintas: en primer lugar, el número total de proyectos de ley generados por un legislador durante su permanencia en la asamblea; y, en segundo lugar, la relación existente entre el número de proyectos presentados y la cantidad de ellos que se convirtieron exitosamente en ley. En esta primera sección se explora con un buen grado de profundidad dicha variable dependiente. Para ello, se combina la información de las principales variables independientes exploradas en esta investigación con las estadísticas correspondientes al número de iniciativas legislativas presentadas y, en seguida, se contrasta los resultados con los índices de éxito legislativo. El propósito

es generar una discusión a partir de los datos obtenidos previo al análisis estadístico de los mismos.

A lo largo de esta sección se ha seguido la siguiente estrategia: agrupar en cinco categorías a los legisladores de acuerdo al número de proyectos de ley que presentó cada uno. Dichas categorías, que se muestran en el cuadro siguiente, han sido construidas con base en los valores promedio de las leyes propuestas anualmente en cada uno de los periodos de estudio.

Tabla 11: Categorías de acuerdo al nivel de proyectos de ley presentados

Nombre de la categoría	Cantidad de leyes presentadas al año
Ninguna	0
Bajo el promedio	0,1 - 1,8
Promedio	1,9 - 4
Sobre el promedio	4,1 - 6
Extraordinario	>6

Fuente: Elaboración propia.

De igual modo se han generado categorías para la segunda medida de la variable dependiente, *éxito legislativo*, que agrupan a los legisladores de acuerdo al porcentaje de leyes de su autoría que se convirtieron en leyes versus el número de iniciativas legislativas que cada uno presentó en el parlamento.

Tabla 12: Categorías de acuerdo al nivel de proyectos de ley presentados

Nombre de la categoría	Porcentaje de éxito legislativo
0	0
1% - 25%	1% - 25%
25% - 50%	25% - 50%
51% - 75%	51% - 75%
>75%	>75%

Fuente: Elaboración propia.

El propósito de lo anterior es poder observar a la luz de una determinada variable independiente las diferencias que se pueden dar entre los grupos de acuerdo a sus índices de desempeño. Por ejemplo, si se considerase que el factor sexo es de relevancia y que los hombres son más productivos que las mujeres, se esperaría entonces que las categorías que presentan un número de propuestas por sobre el promedio y que obtienen altos niveles de éxito legislativo, tengan una mayor representación masculina que femenina.

Una última consideración con respecto a esta sección es que se ha eliminado una observación, aquella correspondiente al legislador #54, autor de 205 proyectos de ley. La cantidad de iniciativas legislativas generadas por este congresista es 300% mayor que el parlamentario que le sigue por lo que ha sido considerado un caso extremo cuya inclusión distorsionaría el análisis de las estadísticas.

Producción legislativa

La producción legislativa total de los legisladores entrevistados es de 1373 proyectos de ley: 990 en el periodo 2002-2006 y 383 para 2009-2013. En promedio, los legisladores ecuatorianos tomados en cuenta en la muestra presentan 7.2 propuestas de ley cada uno. Al legislador que más iniciativas genera, le corresponden 52 proyectos de ley, así como hubo 20 congresistas que no postularon nada, lo que equivale al 10.5% de los encuestados. De acuerdo a las categorías de nivel de producción -y cuyo detalle se ve en la tabla a continuación- la mayor parte de legisladores, el 60% (114 personas), produce por debajo del promedio, entre 0.1 y 1.8 proyectos de ley al año.

Tabla 13: Composición de las categorías de nivel de producción legislativa en cantidad y porcentaje de legisladores

Categoría	Cantidad anual de leyes presentadas	Legisladores en la categoría	
		Cantidad	Porcentaje
Ninguna	0	20	10.53
Bajo el promedio	0,1 - 1,8	114	60.00
Promedio	1,9 – 4	29	15.26
Sobre el promedio	4,1 – 6	18	9.47
Extraordinario	>6	9	4.74

Fuente: Elaboración propia

Éxito legislativo

En cuanto al éxito legislativo, el promedio fue 12% con el 58% de los legisladores que no consiguen que ninguno de sus proyectos de ley sea aprobado y el 1.58% (3 personas) que logran que el 100% de sus iniciativas se conviertan en ley. El promedio de éxito para el periodo 2002-2006 es de 13.3%, mientras que para 2009-2013, 10.7%. Las frecuencias de acuerdo a las categorías planteadas en este trabajo se muestran a continuación.

Tabla 14: Composición de las categorías de éxito legislativo en cantidad y porcentaje de legisladores

Categoría	Legisladores en la categoría	
	Cantidad	Porcentaje
0%	110	57.89
1%-25%	51	26.84
26%-50%	21	11.05
51%-75%	4	2.11
>75%	4	2.11

Fuente: Elaboración propia

Desempeño legislativo y profesionalización

Una de las dimensiones asociadas por la teoría con mejores índices de desempeño es la de la profesionalización. El supuesto es que mientras más experiencia tenga una persona como legislador, más productivo y efectivo será en su labor como tal. Dado el bajo porcentaje de legisladores que cuentan con una trayectoria propiamente en el legislativo (alrededor del 25%), esta investigación ha considerado importante incluir otros elementos que podrían reemplazar la experiencia específica en el parlamento dotando a los legisladores de las destrezas que necesitan para ser más efectivos en su labor. Estos otros componentes son: los años de militancia, el hecho de venir de una profesión vinculada a la política, la proveniencia de una familia con vínculos políticos y el hecho de haber ocupado un cargo de designación popular.

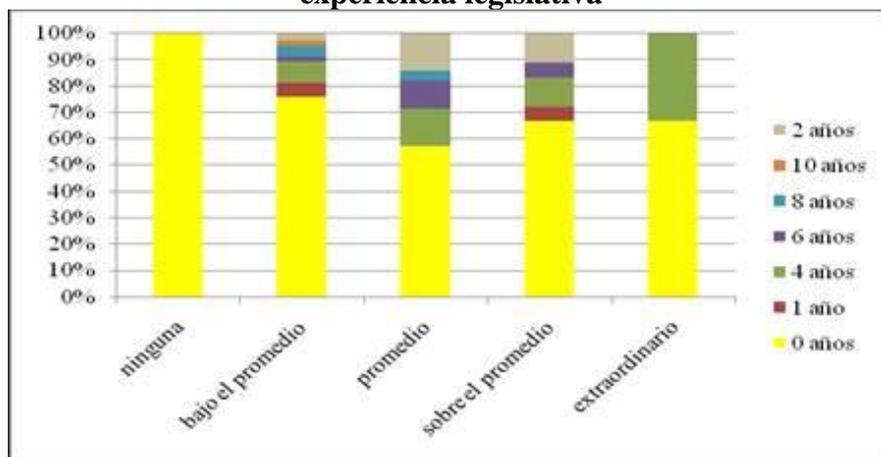
Desempeño legislativo y profesionalización: la experiencia legislativa

Como se puede corroborar en el gráfico a continuación, puesto que el porcentaje de legisladores sin ninguna experiencia legislativa es tan alto (alrededor del 75%), éste es el grupo con mayor presencia en todas las categorías de nivel de producción. Por su parte, los individuos con mayor experiencia, 10 años, se ubican todos en el grupo de quienes presentan proyectos de ley en un nivel por debajo del promedio.

Otro dato contra intuitivo es que los legisladores con 4 años de experiencia, es decir, que habían sido parlamentarios en una sola ocasión anterior, parecen ser los más activos, siendo el segundo grupo más importante en cada categoría, representando un tercio de la elite productiva y superando así a todos los demás legisladores con más años de carrera. Finalmente, llama la atención el que el 100% de quienes no presentan leyes está constituido por legisladores sin experiencia.

Se podría tratar de hacer la reflexión inversa y pensar que en la medida en la que asciende el nivel de productividad no aumentan los legisladores con más años de experiencia legislativa, pero sí disminuyen la cantidad de legisladores sin ninguna trayectoria. Sin embargo esto no es del todo cierto como se ve en el gráfico.

Gráfico 1: Composición de las categorías de producción legislativa según experiencia legislativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

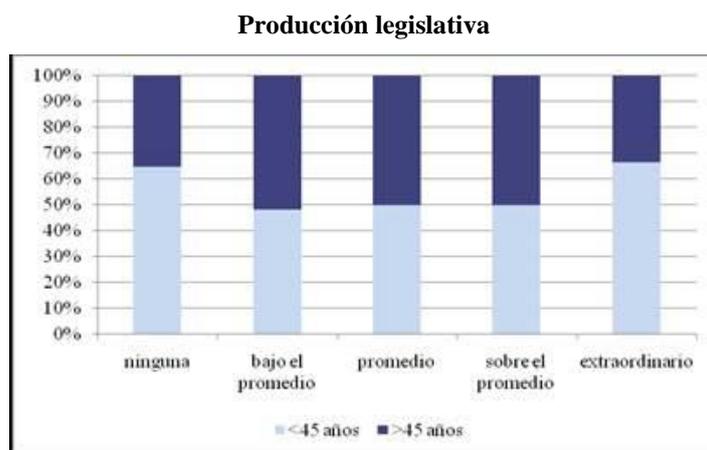
En el mismo sentido que las líneas precedentes, al revisar los datos de éxito legislativo, no se pueden establecer mayores regularidades más allá de que los legisladores sin experiencia alguna corresponden a por lo menos el 50% de cada categoría. Cabe ver los resultados del análisis estadístico para obtener conclusiones más certeras, pero esta primera aproximación de los datos deja dudas sobre la relación de experiencia legislativa y rendimiento en el caso ecuatoriano.

Desempeño legislativo y profesionalización: la edad

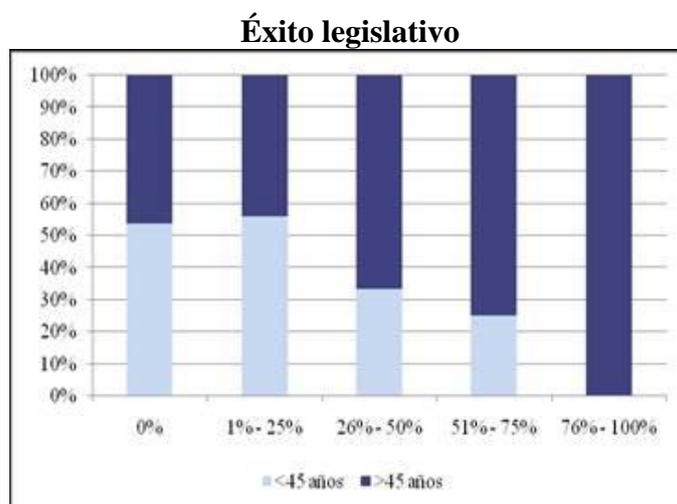
Otra pregunta que se plantea la teoría es si la edad influye en la variable dependiente. Los legisladores con más años pueden haber desarrollado habilidades que les aventajen a la hora de realizar su labor. Con base en la edad promedio de los legisladores entrevistados, 45 años, se ha podido establecer que en lo referente a la cantidad de proyectos de ley presentados, la edad aparenta no tener incidencia. En tres de las cinco categorías la proporción entre los parlamentarios con más edad y aquellos de menor edad es de 1:1. De igual modo, en el grupo más productivo, los legisladores más jóvenes superan a sus colegas.

Resulta interesante, sin embargo, observar que no ocurre lo mismo cuando se trata del éxito legislativo. A mayor nivel de éxito legislativo más legisladores mayores a 45 años componen la categoría respectiva. De entre aquellos congresistas que consiguen que más de tres cuartos de sus iniciativas deriven en leyes publicadas, el 100% son legisladores mayores a 45 años. Podría pensarse entonces que aunque la edad no sea determinante para la cantidad de proyectos introducidos en el parlamento, ésta sí se relaciona con una mayor habilidad para conseguir la aprobación de leyes. Tal vez, los legisladores de mayor edad son más hábiles para formular proyectos de ley convincentes, negociar votos y para anticipar normativa con posibilidades de ser aprobada de acuerdo a las circunstancias.

Gráfico 2: Composición de las categorías de desempeño legislativo según edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Desempeño legislativo y profesionalización: la experiencia en cargos públicos

Otra idea concebible sí, pero que no se sustenta finalmente en los datos es aquella que considera que quienes han ejercido cargos de elección popular de manera previa a su llegada al congreso, son políticos más experimentados y por ende legisladores más hábiles. No hay mayores diferencias entre el desempeño de aquellos individuos que han ejercido cargos públicos y el de quienes no lo han hecho. Cada categoría tanto de producción como de éxito presenta comportamientos similares: alrededor de 60% de legisladores con experiencia en otros puestos públicos y alrededor de 40% de legisladores sin ella. La excepción, por lo demás, no favorece al primer grupo. El 100% de los legisladores que obtienen un éxito legislativo de entre 50 y 75% no han estado nunca antes en puestos sujetos a elecciones populares.

Desempeño legislativo y profesionalización: los años de militancia

Si bien es cierto que alrededor del 75% de los legisladores entrevistados no cuentan con experiencia en el parlamento, solo el 2.8% llegó al congreso sin ningún tipo de experiencia política. Se puede pensar en consecuencia que quienes más temprano se vincularon a la actividad política, más habilidades han adquirido y por ende presentan mejores indicadores de rendimiento.

En promedio, los congresistas consultados, llevan 19 años de carrera política. La exploración de los datos permite establecer que en todas las categorías de nivel de producción, los legisladores más experimentados, con más de 19 años en política, y los menos diestros, con menos de 19 años de militancia, están representados casi en la misma proporción: 50%-50%, 40%-60%, 55%-45%, etc. En lo que a éxito legislativo se refiere, los menos experimentados son mayoría con más del 75% en todas las categorías, excepto en aquella cuya eficiencia se encuentra entre el 25% y el 50% de eficacia. Al igual que con la variable experiencia legislativa, resulta difícil establecer regularidades para la variable años de militancia y su impacto en el desempeño de los parlamentarios.

Desempeño legislativo y profesionalización: la profesión

Sería de imaginar que hay ciertas profesiones que por su afinidad al capo político ayudan a los legisladores en su labor. Sin embargo, éste parece no ser el escenario del

parlamento ecuatoriano. Las profesiones de los legisladores que pertenecen a las categorías de mayor productividad y mayor éxito legislativo son sui géneris y de los ámbitos más diversos (química, administración, academia, ingeniería, jurisprudencia, arte, ejército, medicina, entre otros).

Los funcionarios públicos y los políticos de carrera no se ubican en ningún caso entre los dos grupos que lideran la producción y el éxito legislativo. Tal como se verifica en la tabla a continuación, el 29% de los profesionales de la política no presenta ni un solo proyecto de ley y el 57% no consigue que ninguna de sus iniciativas sea aprobada. Así mismo, el 86% de quienes fueron funcionarios públicos propone proyectos de ley por debajo del promedio y el 72% no ve aprobada a ninguna de sus iniciativas.

En cuanto a los abogados, al ser el 24% de la población de entrevistados, estos sí están presentes entre los que emiten una cantidad de proyectos de ley extraordinaria o superior al promedio, pero también están presentes -y en mayor proporción- en los grupos menos productivos como se ve en la tabla a continuación. Adicionalmente, el 61% de los abogados no consiguen que ninguna de sus iniciativas se transforme en ley.

Tabla 15: Porcentaje de legisladores de las profesiones afines al campo político según su desempeño legislativo

	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E
	Ninguna	0%	bajo el promedio	1% a 25%	Promedio	26% a 50%	sobre el promedio	51% a 75%	extraordinario	76% a 100%
Funcionarios públicos	-	72%	86%	-	14%	28%	-	-	-	-
Políticos	29%	57%	42%	29%	29%	14%	-	-	-	-
Abogados	7%	61%	65%	24%	7%	13%	13%	-	8%	2%

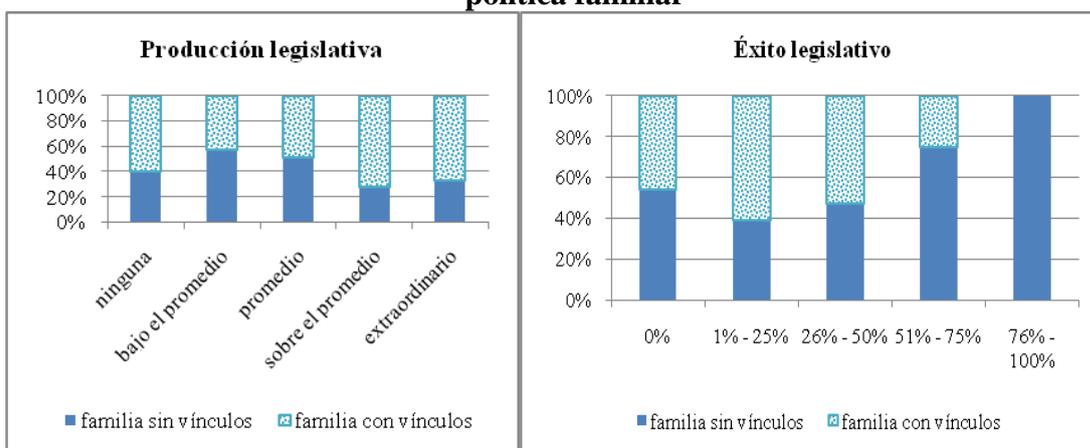
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Desempeño legislativo y profesionalización: la tradición familiar en política

Como se había mencionado, se puede especular que los legisladores expuestos a la política en mayor medida por provenir de familias ya inmersas en dicha actividad, superarían a los otros en cuanto a su desempeño. Al observar los datos se comprueba que, en efecto, en las dos categorías de mayor nivel de producción legislativa, los diputados con parientes que se dedicaron a la política superan a los demás. Como se ve en la gráfica, los primeros constituyen alrededor del 70%. En cambio, en lo que se

refiere a la eficacia legislativa, el panorama es el opuesto y los legisladores que no provienen de familias con tradición política resultan los ganadores absolutos. El 100% de los legisladores que obtienen un éxito legislativo de entre 75 y 100% y el 75% de quienes obtienen un éxito de entre 50 y 75% provienen de familias sin políticos entre sus miembros.

Gráfico 3: Composición de las categorías de desempeño legislativo según tradición política familiar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Desempeño legislativo y capital institucional

La teoría aduce que bajo ciertas circunstancias, los legisladores cuentan con ventajas para hacer avanzar sus iniciativas de normativa. A continuación se revisan los datos relativos a cuatro variables que podrían procurarle a un individuo una posición de ventaja institucional: haber accedido a algún puesto de autoridad ya sea como presidente o vicepresidente del parlamento o a la cabeza de alguna comisión; pertenecer a un grupo parlamentario con mayor fuerza, es decir, con mayor porcentaje de representación; ser hombre, pues tradicionalmente el campo político ha presentado sesgos de género; y el periodo para el que fue elegido el diputado en cuestión.

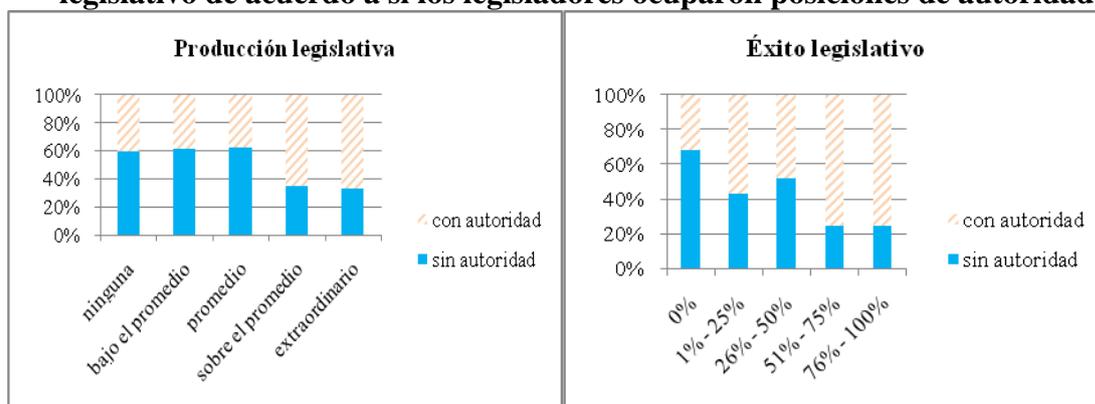
Desempeño legislativo y capital institucional: autoridad

La gráfica a continuación muestra para las diferentes categorías de producción y de éxito legislativo, la proporción de legisladores que fungieron como autoridad y aquellos que no lo hicieron. Se observa entonces que en los grupos que presentan una cantidad de proyectos de ley promedio o bajo el promedio, los legisladores sin autoridad son

mayoritarios y representan alrededor del 60% en cada caso. La proporción se invierte para las categorías con buen rendimiento. En ellas, los congresistas con autoridad constituyen mayoría y son alrededor del 70%. Esto parecería indicar que hay un aporte de este factor y que ocupar un puesto de poder en el congreso motiva a los legisladores a generar más iniciativas de ley, posiblemente porque saben que tienen más posibilidades de éxito, porque cuentan con equipos de trabajo más numerosos o porque, en desde su posición, se ven advocates a liderar más temas.

Los índices de éxito van en el mismo sentido de lo anterior. Aunque entre quienes menos leyes aprobadas obtienen el factor autoridad no muestra regularidades, los grupos exitosos sí están compuestos en un 75% por parlamentarios con mayor nivel de poder. Se podría intuir, a partir de este primer ejercicio de análisis, que la variable *autoridad* sí juega un rol importante en el rendimiento de los congresistas.

Gráfico 4: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo a si los legisladores ocuparon posiciones de autoridad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador.

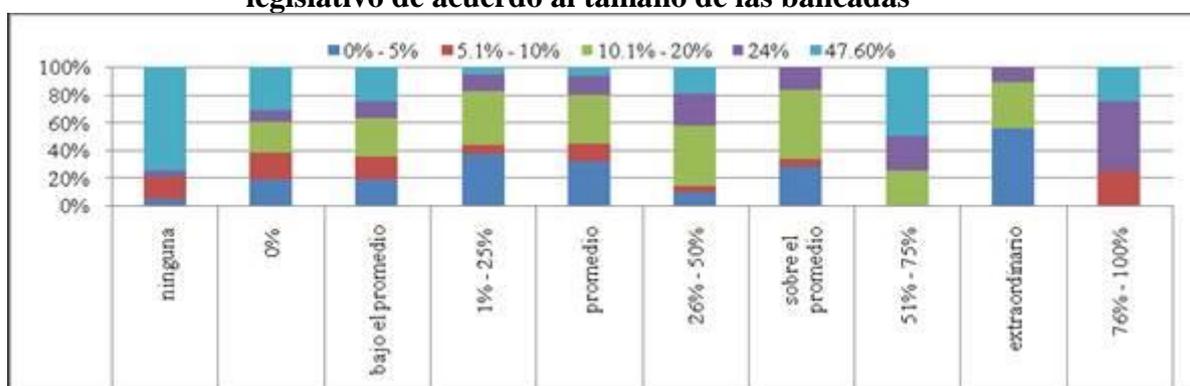
Desempeño legislativo y capital institucional: tamaño de la bancada

Otro elemento relativo a una posición de ventaja para un legislador es si éste es parte de una bancada numerosa que apoye su labor y le garantice a priori al menos una cierta cantidad de votos. Se observa que los bloques más numerosos que controlan más del 24% o del 48% del parlamento son los más exitosos aunque de ningún modo los más productivos. A pesar de que entre los dos suman más del 70% de quienes obtienen que por lo menos la mitad de sus iniciativas se transformen en ley, solo representan entre 10% y el 15% de quienes más iniciativas producen. El mayor bloque parlamentario que

existió en los dos periodos, con 48% de la representación, es el menos eficiente, pues sus legisladores corresponden al 17% de quienes no generan ni un solo proyecto.

Al parecer mientras más grande es el bloque del que proviene un legislador, más chances tiene éste de ser efectivo a la hora de pasar leyes en el congreso y esto a pesar de no presentar grandes cantidades de proyectos. Se puede concebir que un legislador consciente del capital institucional con el que cuenta, se concentre en generar pocas propuestas de ley que él considere tengan buenas probabilidades de ser aceptadas por la cámara.

Gráfico 5: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo al tamaño de las bancadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Desempeño legislativo y capital institucional: sexo

La teoría se ha interesado por entender el rol del factor sexo en el comportamiento individual de los congresistas. La premisa inicial suele ser que ser hombre puede constituir una ventaja para la labor legislativa: los hombres tienden a ser más numerosos, pero -por sobre todo- el campo político ha sido tradicionalmente dominado por el sexo masculino. Como se observa en el cuadro a continuación, los hombres no solo superan a las mujeres en las categorías con índices altos de producción y de eficiencia legislativa, sino en los grupos de bajo rendimiento. Al no haber una variación en el comportamiento de la variable, cabe verificar entonces en el análisis estadístico si en efecto existe relación entre los dos factores contemplados en estas líneas.

Tabla 16: Composición de las categorías de producción legislativa/éxito legislativo según sexo

	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E
	ninguna	0%	bajo el promedio	1% a 25%	Promedio	26% a 50%	sobre el promedio	51% a 75%	Extraordinario	76% a 100%
H	50.0	73.6	76.3	76.5	86.2	76.2	72.2	75.0	88.9	100.0
M	50.0	26.4	23.7	23.5	13.8	23.8	27.8	25.0	11.1	0.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

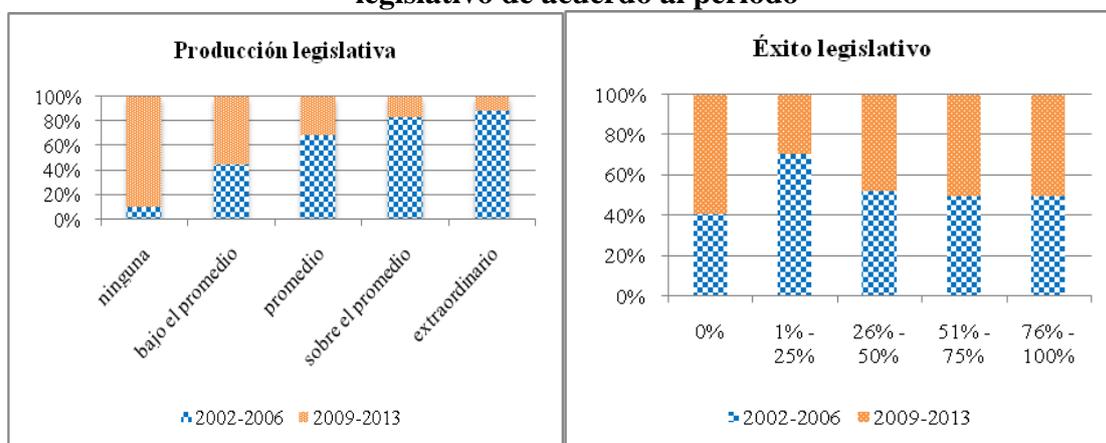
Desempeño legislativo y capital institucional: periodo

Los datos de producción por periodo, mencionados en la primera sección de este capítulo, evidencian que la emisión de propuestas de normativa disminuye considerablemente entre periodos – de 990 en 2002 a 383 en 2009- al igual que el éxito legislativo – de 13.3% a 10.7%- . Resulta entonces interesante considerar si el periodo puede constituir un factor con impacto en el desempeño legislativo. Se ha incluido entonces en el análisis este componente, a pesar de no estar contemplado en la teoría.

El gráfico a continuación evidencia cómo en la medida en la que asciende la categoría, es decir, se avanza de aquellas con mejor rendimiento hacia aquellas con altos índices de producción, aumenta la proporción de legisladores provenientes del periodo 2002-2006. En cuanto a los datos relativos al éxito legislativo, no se observa la misma tendencia y la proporción de legisladores del 2002 y del 2009 es de 1:1 para las tres categorías superiores.

Al respecto se podría especular que entre los dos periodos de estudio se producen cambios importantes –la llegada de Rafael al Correa al poder, la instauración de un bloque oficialista que controla el 48% de la Asamblea Nacional, la desarticulación de los partidos tradicionales, por ejemplo- que reducen la motivación de los parlamentarios para generar proyectos de ley. En todo caso, la relación entre el periodo y la cantidad de normativa generada por un legislador parece ser proporcional.

Gráfico 6: Composición de las categorías de producción legislativa y éxito legislativo de acuerdo al periodo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Desempeño legislativo y capital personal

En esta tercera parte de esta segunda sección se incorporan en el análisis, variables que no han sido necesariamente alimentadas por la teoría, pero que este trabajo de investigación se ha propuesto indagar en su intento de imaginar factores alternativos que puedan incidir en el desempeño de los legisladores en un contexto atípico como es el caso ecuatoriano en el que el nivel de experiencia legislativa –como ya se ha dicho en varias ocasiones anteriores- pareciese un elemento explicativo insuficiente.

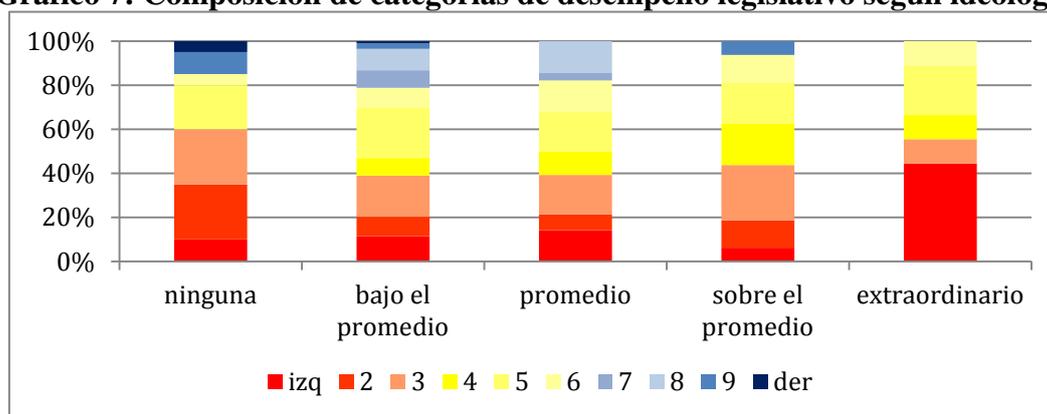
Capital personal: ideología

Se puede concebir que un mejor desempeño responda a la ética de trabajo de los legisladores, quienes más comprometidos se sientan con su trabajo harán más esfuerzos y esto se reflejará en su rendimiento. En este sentido, esta investigación consideró tomar como proxy para dicha pregunta la ubicación de los parlamentarios en la escala ideológica. La expectativa era que la curva de producción tuviese una forma de campana invertida: los individuos que se posicionasen en los extremos –ya fuese de la izquierda o de la derecha- más productivos serían puesto que más comprometidos están con sus ideas y por ende con su rol como congresistas.

Al indagar los datos, la respuesta no coincide con la expectativa, sin embargo arroja información interesante. En el cuadro a continuación se puede registrar cómo la izquierda domina las categorías de producción superiores, al mismo tiempo que la derecha está completamente ausente en ellas. De igual modo, se evidencia -ya sea que el

corte para identificar a la izquierda se lo haga a partir del valor “3” o del valor “4”- que los legisladores que se identifican con la izquierda aumentan progresivamente junto con el nivel de producción de proyectos de ley (dejando de lado la categoría “ninguna ley presentada” que se sale completamente del esquema). Llama también la atención el hecho de que en el grupo que encabeza la cantidad de proyectos introducidos, más del 40% sean legisladores que se ubican en 1, el máximo nivel de izquierda en la escala.

Gráfico 7: Composición de categorías de desempeño legislativo según ideología



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

En lo referente al éxito legislativo, no se evidencia la misma tendencia que para la producción legislativa. Las categorías superiores ya no se reparten entre los legisladores de centro y los de izquierda, sino entre los de derecha y los de izquierda. La izquierda corresponde al casi 80% de quienes logran la aprobación de por lo menos la mitad de sus proyectos. La relación se invierte para la siguiente categoría superior con índices de éxito legislativo superiores a 75%. En ella es la derecha la que ocupa las tres cuartas partes. Esta primera aproximación de los datos arroja pistas interesantes con respecto a una potencial relación entre ideología y productividad legislativa por lo que valdrá la pena revisarla con más detalle en el análisis estadístico.

Desempeño legislativo y capital personal: tipo de partido

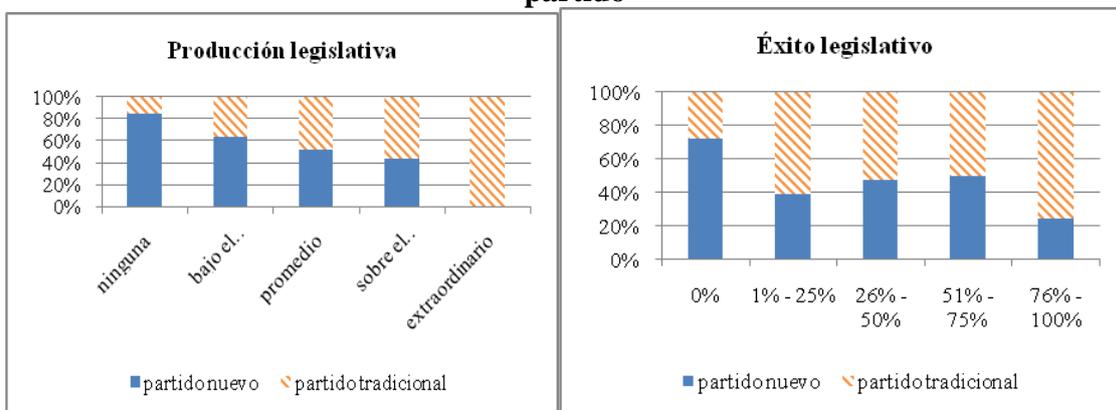
Al explorar los datos de la cantidad de leyes presentadas en total y en promedio por partido, se evidencia que los partidos tradicionales -Partido Social Cristiano, Partido Socialista Frente Amplio, Izquierda Democrática, Movimiento Popular Democrático, Concentración de Fuerzas Populares y Partido Roldosista Ecuatoriano-, son en términos absolutos más productivos. Entre ellos producen el 61% del total de iniciativas de ley

generadas, mientras que las agrupaciones nuevas –Pachakutik, Partido Sociedad Patriótica, Patria Activa y Soberana y Partido Renovación Institucional- son autores del 28% de la normativa introducida. El alrededor de 11% restante le corresponde a partidos menores, independientes, en su mayoría formados con fines electorales. Surge entonces la pregunta de si haber sido elegido al parlamento como parte de una agrupación política *tradicional* hace la diferencia en términos de rendimiento.

En la gráfica a continuación se observa que en la medida en la que aumenta el nivel de productividad, incrementa también la proporción de legisladores provenientes de partidos tradicionales. En el caso de la categoría que más normativa propone, el 100% del grupo corresponde a legisladores de los partidos más establecidos. De igual modo, el grupo con producción bajo el promedio que concentra al 60% de los legisladores, la presencia de congresistas de la *partidocracia* es casi la mitad de la de los congresistas de los *recién llegados*.

Al analizar los índices de efectividad, los valores son menos decisivos. A pesar de que en las tres categorías intermedias la proporción de legisladores de partidos nuevos y viejos sea igual o muy cercana, las categorías de los extremos sí van en el mismo sentido que la tendencia anterior asociada a la producción de leyes. Los parlamentarios de agrupaciones tradicionales son menos (25% aprox.) en el grupo que tiene 0% de éxito legislativo y son más (75% aprox.) en el grupo de los más eficaces.

Gráfico 8: Composición de las categorías de desempeño legislativo según tipo de partido



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Desempeño legislativo y capital personal: distrito

A continuación se explora si inicialmente se puede pensar que hay una relación entre distrito y rendimiento. Los diputados nacionales o aquellos elegidos por Guayas y Pichincha- las principales provincias del país y con la magnitud más grande-, por estar expuestos a un medio más competitivo, estuvieron sometidos tal vez a un proceso de selección más difícil y poseen o cultivaron mayores habilidades que sus colegas.

En el cuadro a continuación se observa que efectivamente Pichincha y Guayas representan el 50% y 33.3% de los legisladores que más proyectos de ley presentan. Sin embargo, son provincias con 29 y 25 parlamentarios, respectivamente, por lo que también están presentes en los grupos menos productivos y en mayor proporción que los otros distritos. De este modo, de los 25 congresistas por Pichincha, el 60% genera iniciativas por bajo el promedio, el 16% tiene un nivel de producción promedio, el 4% no presenta ninguna propuesta y el 20% restante (que corresponde al 50% antes mencionado) se ubica en las categorías superiores en términos de leyes presentadas. Es pertinente por lo tanto matizar la interpretación de que el distrito importa y verificar dicha premisa en el análisis estadístico.

Algo similar sucede con los datos referentes a éxito legislativo. Los grupos con niveles de éxito superiores al 50% están acaparados por Guayas –ocupa un cuarto de la categoría-, Pichincha –ocupa otro cuarto-, y, de manera sorprendente, Manabí aparece y sus legisladores son el 40% de los más efectivos.

Tabla 17: Porcentaje de legisladores presentes en cada categoría de nivel de producción legislativa de acuerdo al distrito por el que fueron elegidos

Distrito	Ninguna	bajo promedio	Promedio	sobre promedio	Extraordinario
Azuay	10.0	2.6	6.9	5.6	0.0
Bolívar	0.0	3.5	0.0	5.6	0.0
Cañar	5.0	1.8	3.4	5.6	0.0
Carchi	0.0	4.4	3.4	0.0	0.0
Chimborazo	0.0	3.5	10.3	5.6	0.0
Cotopaxi	0.0	2.6	6.9	5.6	11.1
El Oro	0.0	0.9	6.9	5.6	0.0
Esmeraldas	5.0	3.5	3.4	0.0	11.1
Galápagos	0.0	1.8	3.4	5.6	0.0
Guayas	20.0	17.5	3.4	11.1	22.2
Imbabura	0.0	3.5	3.4	0.0	0.0
Loja	10.0	1.8	6.9	11.1	0.0
Los Ríos	0.0	3.5	3.4	11.1	0.0
Manabí	10.0	11.4	0.0	0.0	0.0
Morona S.	0.0	1.8	0.0	0.0	11.1
Napo	0.0	3.5	0.0	0.0	0.0
Orellana	0.0	2.6	0.0	0.0	0.0
Pastaza	0.0	0.9	10.3	0.0	0.0
Pichincha	5.0	13.2	13.8	5.6	44.4
Sucumbíos	0.0	3.5	0.0	0.0	0.0
Tungurahua	0.0	4.4	3.4	11.1	0.0

Z. Chinchipe	5.0	1.8	0.0	5.6	0.0
Exterior	10.0	1.8	0.0	0.0	0.0
Sta. Elena	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sto. Domingo	0.0	1.8	0.0	5.6	0.0
Nacional	15.0	2.6	10.3	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Sección segunda

De modo complementario a la sección anterior, y como se mencionó en la introducción, este apartado hace una descripción de las estadísticas obtenidas a lo largo de este trabajo. Según el caso, se dan a conocer los valores promedio, máximo, mínimo y las proporciones más significativas, por ejemplo. Así mismo, esta sección ofrece algunas interpretaciones del análisis descriptivo. Cabe recordar que las estadísticas mostradas a continuación corresponden a una muestra de 191 legisladores, 97 de los 100 elegidos para el periodo 2002-2006 y 94 de los 124 seleccionados para el periodo 2009-2013. Los datos y su descripción siguen la misma lógica que se ha utilizado en otros capítulos de este trabajo formado tres categorías que reagrupan las variables de acuerdo a si son relativas a la profesionalización de los legisladores, al capital institucional o al capital personal de estos.

Profesionalización

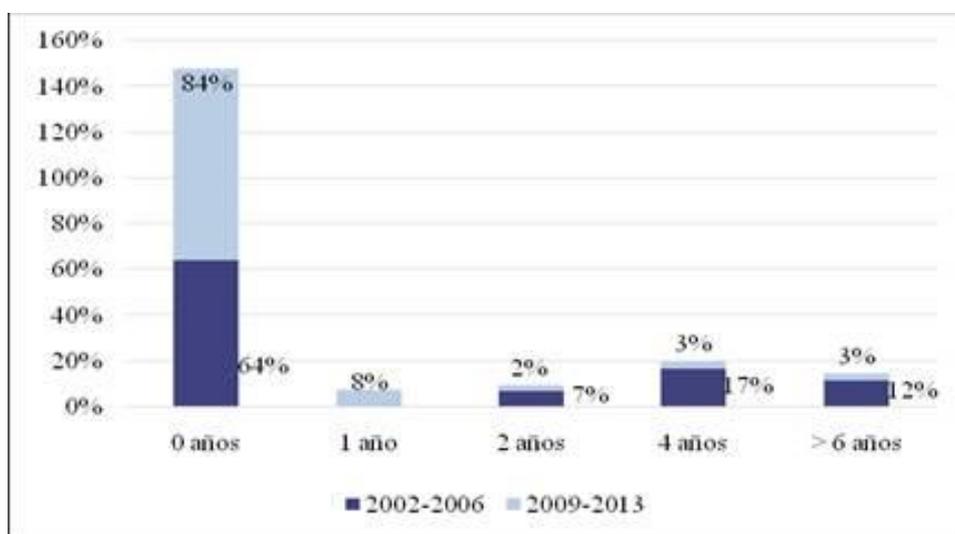
En sentido estricto la profesionalización legislativa consiste en la experiencia que un diputado tiene como tal. Sin embargo, como ya se ha mencionado antes en este trabajo, el desarrollo de las carreras de los políticos en el Ecuador no se circunscriben necesariamente al mismo ámbito por lo que resultaba pertinente considerar otros espacios o mecanismos que pudiesen haber contribuido a la especialización de la labor legislativa. En este sentido se ha explorado la experiencia legislativa de los parlamentarios, pero también su actividad profesional y si está estuvo relacionada al quehacer político, sus años de práctica política a partir de su primera vinculación a un movimiento social, a un partido, etc. y la potencial existencia de una tradición política en su familia.

Profesionalización - Experiencia legislativa

El promedio de años que los parlamentarios han permanecido en funciones es 1.1 años. Solo dos congresistas han estado por 10 años en el parlamento. La gran mayoría, el 73%

de legisladores no tienen ninguna experiencia. 16 legisladores (9%) entre 1 y 2 años; el 10% cuentan con 4 años de experiencia, es decir, un periodo en el que ya habían ocupado el cargo parlamentario; y por último, únicamente el 7.5% tiene 6 o más años de experiencia en el parlamento. De los entrevistados, solo el 5% fungió como parlamentario en los dos periodos analizados. Esta tendencia se mantiene entre los dos periodos, sin embargo, para el 2009 – 2012, la porción de legisladores con experiencia de 2 años o más, se reduce significativamente, pasando de un total de 34 legisladores con esta experiencia (35%) a 8 (8.7%).

Gráfico 9: Porcentaje de legisladores según su experiencia por periodo



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Estas últimas cifras evidencian que el bajo nivel de profesionalización legislativa en el parlamento ecuatoriano ha sido una constante y no es un fenómeno reciente producto del debilitamiento de los partidos tradicionales. Como se detalló en el capítulo dos, cabe recordar con respecto a esto último que hasta las elecciones de 1994 la reelección inmediata no estaba autorizada para los legisladores. Si bien es cierto que esto comprueba la motivación que da lugar a esta tesis, la relación entre esta dimensión y el desempeño legislativo en específico se abordará más adelante tanto en términos de datos descriptivos como en el análisis estadístico.

Profesionalización - Edad

La edad promedio de los parlamentarios es de 45.2 años con el más joven de 23 años y el mayor de 73 años. La edad de los legisladores se ha reducido con el tiempo. En el periodo 2002-2006 solo dos parlamentarios tenían menos de 30 años, mientras que en el periodo 2009-2013 son 9 los legisladores menores de 30 años. De igual modo, en 2002-2006 hay 12 congresistas de 60 o más años, mientras que en 2009-2013 hay solo dos legisladores que superan esta edad.

Profesionalización - Experiencia en otros cargos de elección popular

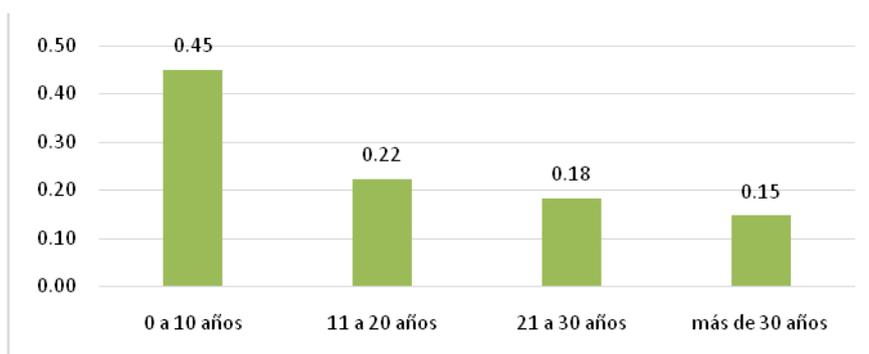
Finalmente, se examinó si los parlamentarios han ejercido otros cargos de elección popular. El 61% no ha ocupado otras funciones de elección popular y 39%, sí. De entre aquellos que cuentan con experiencia en cargos públicos, el 33% viene del movimiento PAIS, 12% son socialcristianos, 20% de la ID, 15% del PRE y 9% del PSP.

Profesionalización – Años de militancia

En cuanto a la trayectoria en organizaciones políticas, es decir, la cantidad de tiempo que un legislador ha estado en la militancia política -aunque no necesariamente como parte de un partido político-, el promedio es de 19 años. El legislador que más tiempo ha militado lo ha hecho durante 54 años. De igual modo, 5 legisladores llegan al parlamento sin ninguna trayectoria.

El gráfico siguiente muestra la cantidad de legisladores de acuerdo a sus años de militancia, es decir, los años transcurridos desde su primer acercamiento a una organización vinculada a actividades políticas hasta el año de su elección. La mayor parte de los entrevistados, 89, lo que equivale al 45%, lleva una década de estar inmersos en política. El grupo que lleva más de 30 años en la política representa el 15%. Estos resultados resultan interesantes puesto que una de las preguntas que busca resolver esta tesis es si la experiencia política en general puede reemplazar a la experiencia específicamente legislativa, considerada como un factor asociado al mejor desempeño legislativo.

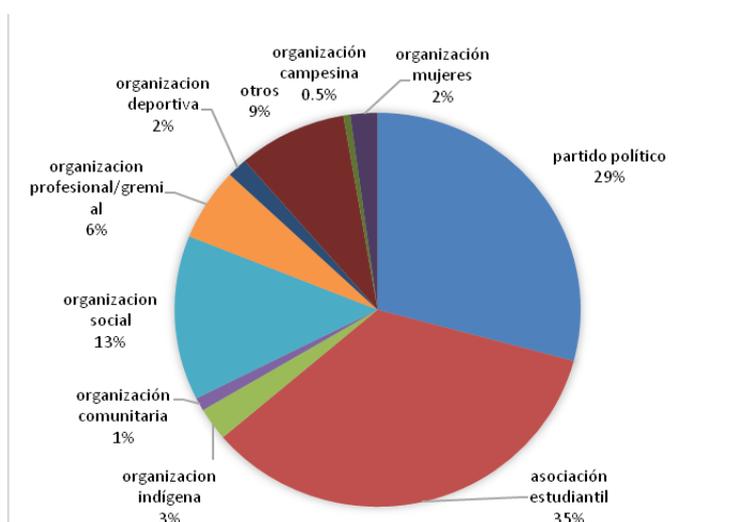
Gráfico 10: Porción de legisladores de acuerdo a sus años de militancia



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

En relación a la pregunta anterior, es interesante ver dónde comenzó la militancia de los legisladores. Una buena parte de los legisladores, 64 de ellos, es decir, el 34%, iniciaron su militancia en una asociación de estudiantes; 54 (28%) hizo lo propio en un partido político; y 25 (13%) en una organización social.

Gráfico 11: Primera organización a la que se vincularon los legisladores con fines políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Profesionalización – Profesión vinculada al campo político

Llama la atención el bajo porcentaje de *políticos profesionales*. Únicamente el 3% de legisladores tienen profesiones relacionadas al campo político concretamente: 3 (2%) que se identifican como políticos de carrera, 1 (0.5%) como asesor político y 1 último (0.5%) que fue alcalde. Entre las principales ocupaciones profesionales de los

legisladores antes de ocupar una curul en el congreso o asamblea están las siguientes: de los 191 entrevistados, el 25% de los legisladores laboraban como abogados; 13% como ingenieros (civiles, comerciales, agrónomos); 8% como profesores universitarios; 5% son empresarios; 4%, periodistas; 4% funcionarios públicos; 4% maestros de secundaria; 4% economistas y 2% médicos.

Profesionalización - Tradición familiar en política

De los 191 legisladores entrevistados, el 49% tiene algún familiar que se dedicó a la política y el 51% no tienen vínculos familiares con trayectoria política. La distribución se mantiene al revisar los datos por periodo. Para 2002-2006, existen 52 parlamentarios (53%) con familiares en la política y para 2009-2013, 45 (48%).

En el PSC, la distribución se mantiene: 15 de sus parlamentarios cuentan con tradición política familiar y 15, no. La proporción de alrededor de 1 a 1 se repite en otros partidos *tradicionales*, como la ID y la DP. En el caso del PRE, en cambio, 12 de sus legisladores están relacionados con la política en su familia y 4 no. Si se revisan las organizaciones recién llegadas a la escena política, PRIAN y PSP, la relación es la misma: la mitad de sus representantes legislativos tiene parientes políticos y la otra mitad no. Los casos de PK y PAIS sí divergen. En el primero 5 de 14 legisladores tienen familiares dedicados a la política (36%), y en el segundo 19 de 45 (42%).

Capital institucional

A continuación se exponen aquellos aspectos recogidos por esta investigación que se relacionan con la posición concreta dentro de la institución que un legislador ocupa: su acceso a un puesto de autoridad o cómo este se ubica con respecto al gobierno. Estos dos elementos son esenciales para el análisis, pues hacen referencia a la dimensión de *capital institucional*, señalada por la literatura y que estima que ciertas posiciones procuran ventajas individuales que influyen en el desempeño legislativo.

Capital institucional - Posiciones de autoridad

En el periodo 2002-2006, únicamente el 9% (17 parlamentarios) de los entrevistados fueron autoridad legislativa, es decir, cumplieron con la función de presidente, vicepresidente o vocal del Congreso Nacional. En el periodo 2009-2013, esta

proporción cae al 4% (8 parlamentarios). Ningún legislador que haya estado presente en las dos ocasiones y que haya sido entrevistado fue autoridad en ambos periodos.

En el periodo 2002-2006, 35 parlamentarios (18%) presidieron o fueron vicepresidentes de una comisión. En el periodo 2009-2013, el número desciende a 31, es decir, el 16% presidió o fue vicepresidente de una comisión. Ningún legislador fue autoridad de comisión en ambos periodos. Al consolidar lo anterior en una sola variable, se determina que 42% de legisladores han ejercido algún puesto de autoridad durante su permanencia en la asamblea, mientras que el 58% nunca lo han hecho.

Capital institucional – Tamaño de la bancada

Durante los dos periodos analizados, el 8.4% de los legisladores han pertenecido a un grupo parlamentario que controla el 1% o menos del 1% del congreso. En el cuadro a continuación se puede observar durante el primer periodo de estudios 2002-2006 la gran parte de legisladores, el 51%, pertenece a bancadas pequeñas que controlan entre el 1 y el 15% de los asientos. El grupo más grande alcanza el 24% de la representación. El escenario es distinto para 2009-2013, donde la primera mayoría es de 48%, casi la mitad del parlamento. La segunda mayoría –se trata de una minoría, en realidad- corresponde a la bancada que ocupa entre el 11 y el 15% de las curules.

Tabla 18: Porcentaje de legisladores según tamaño de bancada y según periodo

Tamaño bancada	2002-2006	2009-2013	Total
<1%	8.3	8.5	8.4
1%-5%	9.4	17.0	13.2
6%-10%	15.6	12.8	14.2
11%-15%	26.0	13.8	20.0
16%-20%	16.7	0.0	8.4
21%-25%	24.0	0.0	12.1
26%-47%	0.0	0.0	0.0
48%	0.0	47.9	23.7

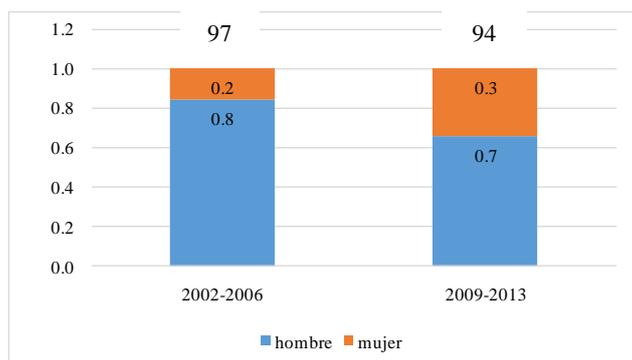
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional del Ecuador y PELA.

Capital institucional - Sexo

De las 191 observaciones, el 75.4% corresponde a hombres, es decir 144 legisladores, y 24.6% a mujeres, lo que corresponde a 47 legisladoras. En el periodo 2002-2006 la proporción de entrevistados se repartía del siguiente modo: 85% hombres (82

legisladores) y 15% mujeres (15 legisladoras). En el periodo 2009-2013 la proporción de mujeres aumenta en casi 19 puntos porcentuales, alcanzando un 34% de sexo femenino (es decir, 32 mujeres) y un 66% masculino (62 hombres) Esto muestra que la representación de las mujeres en el parlamento ecuatoriano se ha duplicado en el transcurso de alrededor de siete años.

Gráfico 12: Porción de legisladores según sexo por periodo



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Capital personal

En lo siguiente se restituyen los datos recabados en relación a lo que este trabajo ha considerado como el *capital personal* de los legisladores, es decir, variables que se han seleccionado por creerse que pueden indicar ciertas actitudes o creencias individuales hacia el trabajo que deberían verse reflejadas en los niveles de desempeño legislativo. Estas son ideología, magnitud distrital y variación en los ingresos.

Capital personal - Ideología

Otro elemento esencial a abordar la hora de estudiar un grupo de personas en el ámbito político es su orientación a nivel de ideas. A continuación se exponen los datos referentes a cómo se ubican a sí mismos los legisladores ecuatorianos encuestados en una escala en la que 1 es izquierda y 10 es derecha. Estas primeras respuestas son contrastadas con una pregunta adicional, que indaga la ubicación de los legisladores en términos de valores.

96 legisladores, es decir, el 50% de la muestra se auto ubican en puntajes de izquierda: 13% en 1 (25); 10% en 2 (19); 19% en 3 (36) y 9% en 4 (16). Se identifican,

en cambio con la derecha 33 parlamentarios, lo que equivale al 17%: 2 (1%) en 10; 6 (3%) en 9; 15 (8%) en 8; y 10 (5%) en 7. Finalmente 58 individuos -30%- se consideran de centro al marcar un valor de 5 o 6 en la escala.

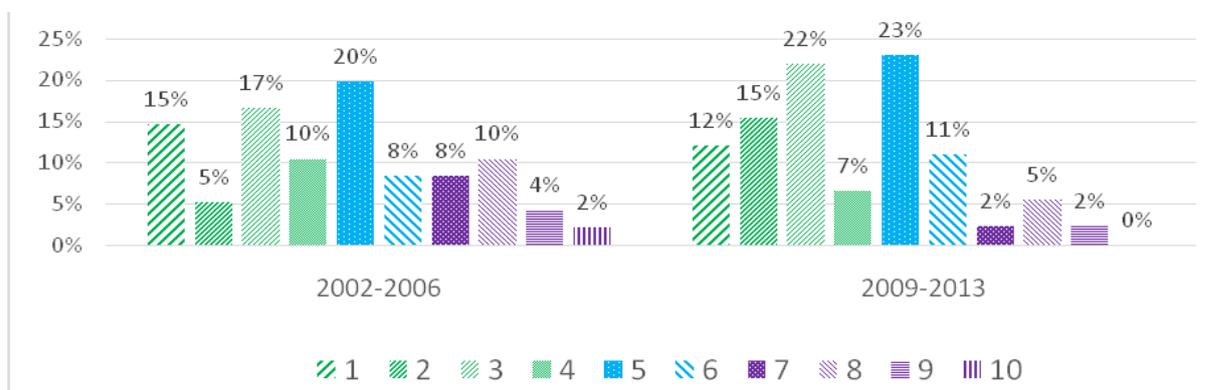
Gráfico 13: Porcentaje de legisladores según ideología política



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Los dos cuadros a continuación presentan las cifras de ubicación ideológica de acuerdo al periodo y según el partido por el que fue electo el legislador. Entre 2002 y 2009 la superioridad de la izquierda se expande y se ve un incremento de 9 puntos porcentuales en el grupo de legisladores alineados con la izquierda al mismo tiempo que disminuye la derecha en 13 puntos. La facción de centro se mantiene relativamente estable con apenas una variación de 2 puntos entre periodos.

Gráfico 14: Porcentaje de legisladores según ideología por periodo



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

En cuanto a la ideología de acuerdo al partido político, se encuentra un mayor predominio de ideología de izquierda en la gran parte de partidos ecuatorianos, a excepción del PRIAN, DP y el PSC. El 53% de legisladores social-cristianos se auto define como de derecha, así como también el 40% de legisladores del partido PRIAN. Estos partidos concentran la mayor proporción de legisladores de derecha extrema, seguido de la DP con un 25%. Sin embargo, en este partido la mayoría de legisladores se consideran de centro (75%) y al igual que PSP (71%), cuyo remanente se considera de izquierda.

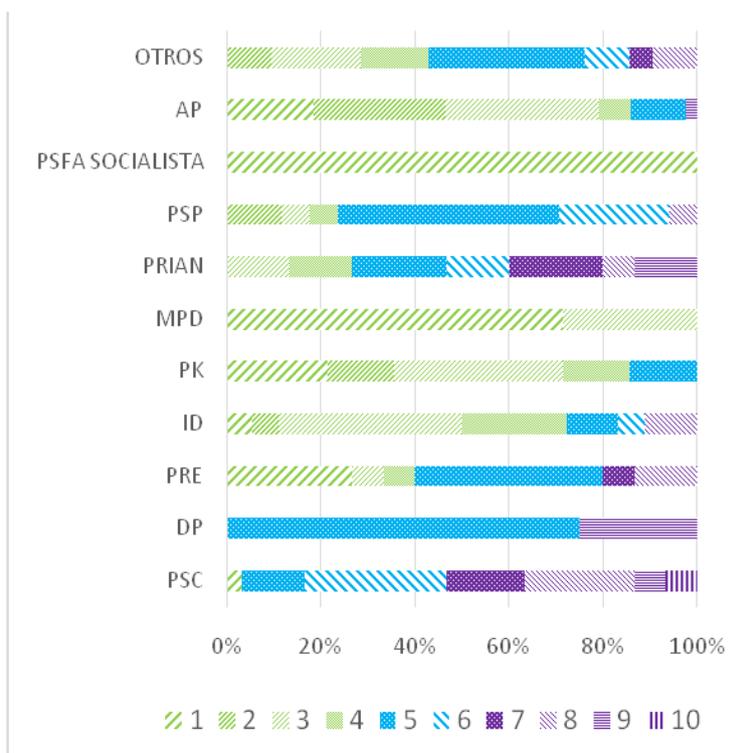
En cambio, entre los partidos en los que la totalidad de políticos están autodefinidos de izquierda se encuentran el PS y el MPD, quienes en su gran mayoría se consideran de extrema izquierda. A estos partidos le siguen AP y Pachakutik con 86% de legisladores considerados de izquierda, cada uno. Y por último, se encuentran la ID (72%) y el PRE (40%).

Para tratar de analizar las diferencias en cuanto a este aspecto entre los dos periodos de análisis, resulta más sencillo reagrupar a los diputados, Se considera como izquierda a quienes se ubiquen del 1 al 3; de derecha a aquellos entre el 7 al 10 y de centro a los valores 4, 5 y 6. En ese sentido, se verifica un crecimiento de la izquierda de más de 10 puntos porcentuales. Mientras que para 2002 la izquierda representaba el 37%, para el 2009 ésta constituye el 49%.

Al mismo tiempo la derecha se reduce. En 2002 el 24 de los legisladores se definen como de derecha, mientras que para 2009 solo 9% hace lo propio. De manera

adicional, nadie se ubica en el valor 10. Por su parte, el centro se mantiene estable con 38% de la representación en el primer periodo y 41% en el segundo.

Gráfico 15: Proporción de legisladores según ideología por partido



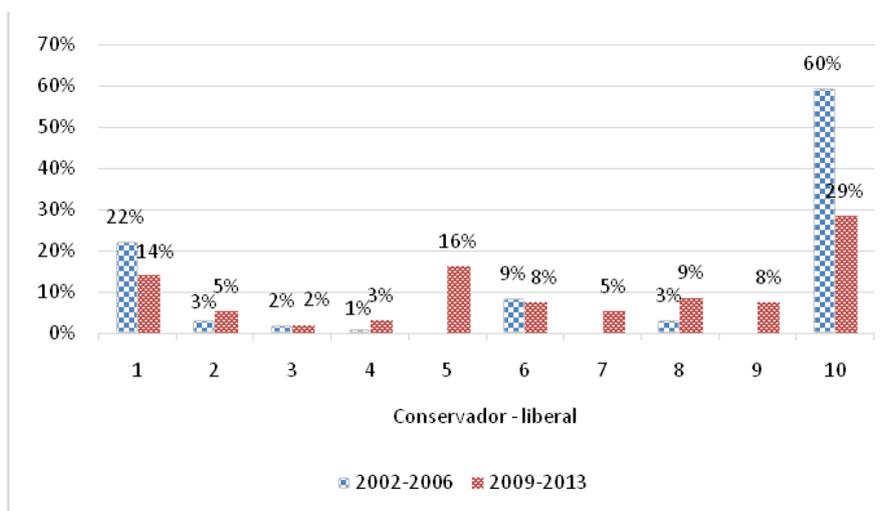
Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Capital personal – Ideología- Valores

En una escala que va del 1 (conservador extremo) y 10 (liberal extremo), los legisladores se definen en términos de valores de la siguiente manera: el 43%, en extremo liberal; el 18%, en extremo conservador; y un 16% en la zona media con valores de 5 y 6. El detalle exhaustivo de ubicación individual se muestra en el gráfico a continuación.

Si se observan los datos por periodo, se constata que en 2009 hay 30% menos liberales extremos que en 2002, 26 versus 56. Esto último llama la atención. Como se verificó antes para 2009 la izquierda incrementa en 9 puntos porcentuales por lo que se hubiese así mismo encontrar un incremento en los legisladores que se consideran liberales. Otro contraste está entre los legisladores que se consideran moderados. En 2002, solo hay 8 legisladores en esta zona, mientras que en 2009 suman 22, lo que evidencia un incremento de 16 puntos porcentuales.

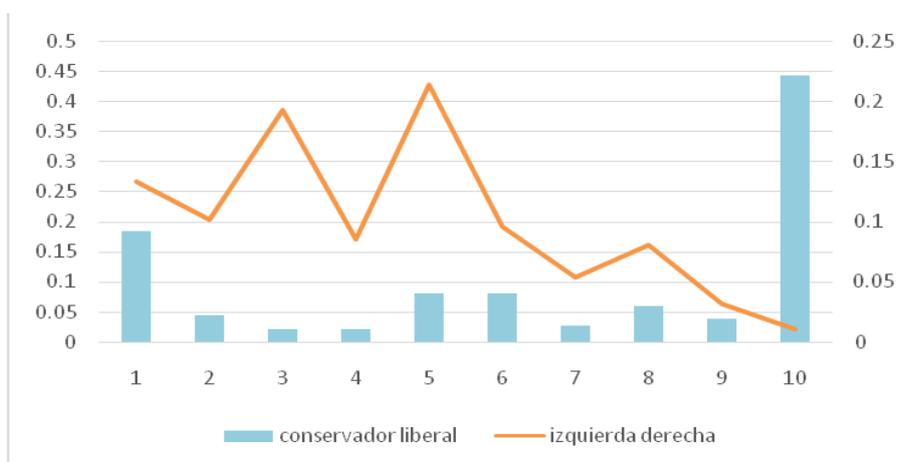
Gráfico 16: Porcentaje de legisladores según auto ubicación en valores por periodo



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Es interesante revisar si la ubicación ideológica que hacen los legisladores coincide con su auto ubicación en términos de valores. En el gráfico a continuación se observa la relación existente entre ambas posiciones. Bajo un escenario de rigurosidad analítica, la curva que muestra la proporción de personas según su ideología debería seguir la misma tendencia de la proporción de personas según su autodefinición en valores, sin embargo, se observa una relación inversa sobre todo en el último segmento de la población que se auto identifica como liberal, lo cual muestra una lógica incongruente.

Gráfico 17: Relación ideología-intervención economía



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Capital personal- Tamaño del distrito

En el capítulo segundo se reportaron las magnitudes de cada distrito en cada uno de los dos periodos considerados en este análisis. Los tres distritos más grandes y que por ende serían los más competitivos son Guayas, Pichincha y Manabí. A este se le debe sumar el distrito nacional incorporado en el periodo 2009-2013. El 41% de los legisladores encuestados vienen de uno de estos distritos.

Capital personal - Ingresos

Para cerrar esta primera parte en la que se han revisado las estadísticas descriptivas relativas a las variables tomadas en cuenta en el estudio, se exponen datos sobre el nivel de ingresos de los legisladores y su percepción al respecto.

El nivel de ingresos de los parlamentarios muestra las siguientes categorías: 108 (57%) perciben una renta de entre 1.000-4.000 USD; 47 (25%) de entre 4.001-7.000 USD; 18 (9%) de entre 7.001-10.000 USD y 16 (8%) más de 10.000 USD.

Al consultarles si sus ingresos como legisladores son superiores o inferiores a sus ingresos antes de ser elegidos al parlamento, el 34% dice que son muy inferiores a sus ingresos anteriores; para el 22% son iguales; el 19% son superiores; para casi el 30% son superiores o muy superiores.

Al observar los datos por periodo el mayor contraste se evidencia entre quienes declaran percibir como legisladores salarios muy inferiores a los que recibían anteriormente: en 2002, 47% de diputados dicen que es su caso y en 2009 este valor se reduce a 19%. Igualmente en 2002-2006, el 13,4% (13 diputados) señala tener el mismo nivel de ingresos con la diputación, pero en 2009-2013 esta proporción aumenta al 31% (29 asambleístas). Finalmente en 2002-2006, el 24% de diputados afirma tener mejores ingresos y para el período 2009-2013 la proporción aumenta en 7 puntos porcentuales.

Tabla 19: Percepción de la relación de ingreso anterior y actual de legisladores

Los ingresos actuales son	Periodo		Total
	2002-2006	2009-2013	
Muy inferiores	47,4%	19,4%	33,7%
Algo inferiores	13,4%	16,1%	14,7%
Iguales	13,4%	31,2%	22,1%
Superiores	14,4%	24,7%	19,5%
Muy superiores	11,3%	8,6%	10,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Los datos examinados con respecto al nivel de ingresos de los parlamentarios resultan interesantes porque evidencian diferencias entre los dos periodos de estudio. Se puede especular que la motivación para querer obtener un puesto en el congreso en 2002 no es de orden económico, pues el 60% de los diputados ve reducido sus ingresos y un porcentaje similar, el 77%, considera que su remuneración es insuficiente.

Resultados

En esta investigación se ha explorado la relación entre la variable dependiente, desempeño legislativo, con otras obtenidas de la revisión bibliográfica o propuestas por este propio trabajo de investigación. Una primera conclusión importante es que el examen de la producción total de proyectos de ley y de la proporción de leyes aprobadas a la luz de una misma variable no siempre, o más bien dicho, rara vez arrojan los mismos resultados. Esto no es sorprendente. Si bien es cierto que se podría pensar que quien más proyectos de ley produce, más proyectos de ley logrará sean aprobados -por tener una ventaja numérica y por aparentemente poseer una ética de trabajo más exigente que la de sus colegas-, las cualidades requeridas para lo primero no son necesariamente las mismas que favorecen a lo segundo.

Mientras que para presentar proyectos de ley *basta con escribirlos* -por decirlo de algún modo, pero sin carga peyorativa- y dicha tarea se trata más bien de un esfuerzo solitario de especialización, asesoría, etc., ser más eficaz como legislador demanda otro tipo de trabajo. Requiere pues, congregar intereses, negociar, hacer cabildeo, persuadir a otros, de modo que el proyecto de ley vaya avanzando a lo largo del proceso legislativo con el aval de las instancias, es decir, con el apoyo de los respectivos individuos o grupos de personas. Queda claro entonces que la productividad legislativa y el éxito legislativo al final del día no miden la misma dimensión del desempeño legislativo.

Otra lección importante de este capítulo se vincula a cómo definir la mejor estrategia para observar datos a nivel individual. El objetivo central de esta investigación es determinar los factores que comparten quienes mejor ejecutan su labor legislativa. Los valores totales calculados por grupo diluyen el mérito individual y se encuentran muy influidos por la cantidad de unidades que conforman el grupo. Además de atribuirle la característica del colectivo al individuo peligra de caer en una falacia ecológica. De igual manera, el valor promedio tampoco permite distinguir a los buenos

elementos de los menos buenos, que es precisamente el interés de este trabajo. Se optó entonces por juntar en categorías distintas a los individuos según su nivel de mérito y observar la distribución de frecuencias al interior de cada una de ellas con respecto a un factor específico.

En cuanto a las primeras impresiones, resultado de la descripción minuciosa de estadísticas, se pudo detectar, al menos a priori, la potencial relación entre ciertos factores y el desempeño legislativo. El periodo en el que un individuo actuó como legislador parece influir positivamente en la cantidad de proyectos de ley que este introdujo para discusión. Los congresistas más productivos tienen en común haber pertenecido a la cohorte 2002-2006. Obviamente, no es el año per se el factor determinante, sino las circunstancias particulares que rodearon a ese periodo. Se debe recordar que entre 2002 y 2009 el escenario político en el Ecuador se había visto alterado dramáticamente con la elección de Rafael Correa como presidente, la publicación de una nueva constitución y, en general, un nuevo ambiente político caracterizado por un discurso contrario a los actores políticos tradicionales. En todo caso, algo había sucedido para el 2009 que desincentivó a los diputados a generar nueva normativa en el país.

El factor fuerza parlamentaria parecería favorecer, en cambio, al éxito legislativo. Los legisladores provenientes de bancadas con mayor porcentaje de representación en el parlamento aparentan ser más eficaces que sus colegas a la hora de lograr que los proyectos de su autoría se conviertan en nueva legislación. Esto no sería sorprendente, puesto que es lógico que dichos parlamentarios tengan mayor facilidad para obtener el apoyo y los votos de sus compañeros de partido. Por su parte, el haber accedido a un puesto de mayor poder –presidencia o vicepresidencia de una comisión o del mismo congreso- pareciese impactar en ambas dimensiones del desempeño legislativo. Que estos legisladores, por su mayor nivel de influencia, obtengan mejores índices de eficacia, está claro. El mecanismo causal para que une al factor autoridad con mayor cantidad de proyectos de ley generados –sobre todo si se piensa que los legisladores en puesto de poder deben tener menos tiempo que sus colegas-, debe aún ser explorado.

Un componente adicional que se quiso verificar fue la incidencia de la variable sexo. Hay quienes afirman que las condiciones adversas del campo político para las

mujeres generan un mecanismo de selección, de modo que solo las más hábiles y ambiciosas llegan al parlamento, a los gabinetes, etc. y vencen en resultados a sus colegas hombres. No obstante, en el caso ecuatoriano, tanto en términos de producción como de éxito legislativo, los hombres superan a las mujeres y esto en todos los grupos de nivel de desempeño establecidos para el análisis. Se cree que finalmente el sexo del diputado no incide en los resultados de su labor como tal.

Los datos recabados en torno a la experiencia legislativa confirman la motivación que dio origen a esta investigación. El porcentaje de parlamentarios con una verdadera trayectoria legislativa es bajísimo: solo 25% de quienes accedieron a una curul habían estado antes en el congreso. De entre ellos, el 71% estuvo 4 años o menos en funciones de legislador, el 12% 6 años, otro 12% 8 años y el ínfimo 4%, 10 años. Por lo tanto no resulta sorprendente el no haber encontrado aparentes regularidades entre el comportamiento de las variables experiencia y desempeño legislativo.

Las estadísticas descriptivas resultan interesantes no solo porque arrojan primeras pistas para el análisis estadístico posterior, sino porque ayudan a saber más sobre el objeto de estudio. En este sentido fue novedoso establecer que los parlamentarios encuestados, a pesar de su poca experiencia legislativa, sí contaban en su gran mayoría (el 97%) con una larga trayectoria en la militancia. Es así que el 63% ha estado vinculado a actividades políticas durante una década o más. A pesar de este hecho, y del mismo modo que sucede con la experiencia legislativa, el componente *experiencia política* no dio señales en este primer ejercicio de estar asociados con mejores niveles de rendimiento.

Dos variables adicionales fueron inspeccionadas. En primer lugar la edad de los legisladores. Se logró identificar que aunque los legisladores con más de 45 años no necesariamente sean más productivos, estos sí aparentan ser más eficaces. Esto último va con la lógica expuesta en líneas anteriores que argumenta que el éxito legislativo demanda cualidades personales, como son la comunicación, el buen relacionamiento con los demás, la negociación, entre otros, habilidades que se cultivan con la edad.

En segundo lugar, se observó la tradición familiar en política. Quienes vienen de círculos con antecedentes políticos seguramente estuvieron expuestos desde temprana edad a temas relativos al gobierno, leyes, partidos, etc. por lo que se podría pensar que actuarían como legisladores más hábiles que sus colegas. En efecto, en las categorías

que más producen, los congresistas con este perfil representan el 70%. Sin embargo, en las categorías que más leyes ven aprobadas, estos constituyen solo el 25%. En todo caso, los dos últimos factores expuestos requieren un escrutinio mayor para confirmarlos o descartarlos en tanto que variables explicativas.

Otros dos posibles elementos considerados como suplentes de la experiencia legislativa para la profesionalización de los legisladores habían sido la actividad profesional y su experiencia en otros cargos de designación popular. No obstante, no se hallaron profesiones que destacasen en su nivel de producción o de éxito legislativo, ni quienes habían ocupado con anterioridad cargos públicos mostraron mejores rendimientos que sus pares.

Este trabajo se propuso finalmente revisar otras variables que sin necesariamente corresponder a las principales dimensiones tomadas de la literatura, capital institucional o profesionalización, podrían relacionarse con el desempeño de los miembros de un congreso. Los hallazgos son interesantes.

Una primera suposición fue que un mejor rendimiento responde a una ética de trabajo más exigente. Se tomó como proxy para medir esta variable a la ubicación de los parlamentarios en la escala ideológica asumiendo que los individuos que se posicionasen en los extremos –ya fuese de la izquierda o de la derecha- son los más comprometidos y por ende los que más se esforzarán en su trabajo. Aunque la expectativa no se comprueba, se observó que, en la suma general y en la de ambas legislaturas revisadas por separado, la mayor parte de iniciativas presentadas les corresponden a los individuos que se identifican con la izquierda. En contraste, a la hora de analizar el éxito legislativo, la derecha domina el grupo de quienes consiguen que por lo menos el 75% de sus propuestas se transformen en ley. El análisis estadístico arrojará entonces mayores certezas al respecto.

Por otro lado, a pesar de que la variable afiliación partidaria no aparece de manera sistemática en las explicaciones de la literatura, a este trabajo de investigación le interesaba indagar qué sucedía en cuanto a este elemento, y esto, especialmente luego de observar que al ordenar los partidos ecuatorianos de acuerdo al total de iniciativas de ley introducidas por cada uno, los partidos tradicionales ocupaban los primeros puestos (con excepción del CFP y el PSFA que por contar con 1 y 3 legisladores solamente pues con dificultad iban a liderar el ranking de producción). Aunque los datos no son muy

decidores en cuanto al éxito legislativo, estos sí apuntan a que en la medida en la que aumenta el nivel de producción legislativa, aumenta la participación de legisladores de los partidos como el PSC, la ID, el PRE, etc. en las categorías. No es un contrasentido imaginar que las agrupaciones de reciente formación, PAIS, PRIAN y PSP, jueguen un rol menos proactivo dentro del parlamento ecuatoriano.

Finalmente, aunque sin resultados claros, se buscó examinar la variable distrito. Siguiendo en cierto grado la lógica expuesta para la dimensión sexo, se supuso que algunos diputados, los de distritos más importantes como Guayas, Pichincha y nacional, implicaban mayor competencia y mayor selección y que por ende sus representantes poseerían o habrían cultivado mayores habilidades que sus colegas. En efecto, Guayas y Pichincha constituyen las provincias con mayor presencia en las categorías con mejores rendimientos. Sin embargo, al verificar la distribución de los legisladores guayacenses y pichinchanos, estos están también presentes en las categorías de bajo rendimiento. Se cree entonces que su dominio responde a la magnitud de dichos distritos y no necesariamente a un mejor desenvolvimiento.

Cierre

Este capítulo ha revisado las estadísticas descriptivas resultado de la recolección de los datos en lo que tiene que ver con la variable desempeño legislativo en sus dos dimensiones y las variables independientes contempladas en el análisis. Este ejercicio ha permitido ampliar el conocimiento empírico del objeto de estudio y los factores de análisis, así como empezar a establecer conjeturas más sólidas en cuanto a qué explica los diferentes niveles de rendimiento que presentan los legisladores ecuatorianos.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Hasta aquí se ha realizado un primer ejercicio de exploración de los datos que ha permitido, en primer lugar, conocer con mayor nivel de profundidad tanto el caso de estudio, es decir las dos cohortes de legisladores seleccionadas, así como los valores obtenidos para cada variable medida. Así mismo, a través de las estadísticas descriptivas se ha tratado de detectar valores que llamen la atención, regularidades en las observaciones generadas para cada variable estudiada, así como los primeros indicios a favor o en contra de las suposiciones teóricas de las que parte esta investigación.

Este capítulo presenta y analiza los modelos de regresión utilizados para examinar la variable dependiente con varias variables independientes o explicativas con el propósito de estimar el valor promedio poblacional de la primera en términos de los valores conocidos de las segundas. El modelo teórico se expresa matemáticamente de la siguiente manera:

$$\text{Desempeño legislativo} = \beta_0 + \beta_1 v_{i1} + \beta_2 v_{i2} + \dots + \beta_k v_{ik} + \varepsilon$$

De acuerdo con esta ecuación, la variable *desempeño legislativo* equivale a una combinación lineal de un conjunto de K variables independientes -el set de variables independientes cambiará según cómo haya sido medida la variable dependiente-, cada una de las cuales va antecedida de un coeficiente β que indica el peso relativo de esa variable en el modelo. La ecuación contiene además una constante β_0 y un componente aleatorio ε , que recoge todo lo que las variables independientes no son capaces de explicar (los residuos).

Como ya se ha especificado antes, este trabajo propone dos maneras distintas de medir la variable dependiente. La primera -*producción legislativa*- cuenta el número de proyectos de ley que un legislador generó durante el periodo para el que fue elegido, mientras que la segunda -*éxito legislativo*- expresa el porcentaje de proyectos de ley introducidos por un legislador que se convirtieron efectivamente en leyes. A cada una de ellas le corresponde entonces un análisis por separado.

El análisis de la producción legislativa acude en primer lugar al método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), que calcula la recta de regresión que hace mínima la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre cada punto y la recta,

ampliamente usado en el testeo de hipótesis en ciencia política. A continuación, con el propósito de contrastar los primeros resultados, se utiliza un segundo tipo de regresión, la de Poisson, que es considerada por la teoría (King, 1988) como la más adecuada para el tratamiento de variables que cuentan la ocurrencia de un evento, como puede ser el número de decretos emitidos por un presidente, la cantidad de golpes de estado ocurridos en una década en el mundo, el acervo de asientos que ocupa un partido en una legislatura o, como en el caso de este trabajo, la cantidad de leyes presentadas por legislador. La ventaja de utilizar Poisson frente a otro posible modelo como el binomiales negativos es que los resultados serán los mismos o muy cercanos pero los errores estándar se verán minimizados (King, 1988:840).

De igual modo, tomando en cuenta las características específicas de la operacionalización de *éxito legislativo*, cuya medida se expresa en términos proporcionales –cantidad de leyes aprobadas versus cantidad de propuestas de ley introducidas- se ha optado por una regresión lineal generalizada siguiendo la recomendación de Papke y Wooldridge (1996) para este tipo de variable. A continuación se presentan los tres modelos construidos, así como las interpretaciones que de ellos se derivan.

Modelos de regresión MCO para producción legislativa

Constitución de los modelos

El Modelo I (ver tabla 20) se ha construido con base en la teoría y las variables que ésta ha asociado con mejores rendimientos por parte de los legisladores: específicamente los años que se ha ocupado un asiento en el congreso, el haber tenido acceso a un puesto de poder como la presidencia de una comisión, el tamaño de la bancada legislativa a la que el legislador pertenece. Se han considerado otras variables -edad y sexo-, usadas con poca frecuencia en la literatura, pero que cuyo vínculo con el desempeño legislativo le interesaba conocer a esta investigación. Además se incluyeron tres de los factores, tipo de partido, magnitud del distrito e ideología, que como se argumentó en los capítulos anteriores, podrían haber incidido en la ética de trabajo de los parlamentarios.

El Modelo II, en cambio, busca poner a prueba el supuesto de que en parlamentos como el ecuatoriano -en los que se sabe a priori que las carreras legislativas no son de larga data- otros componentes tienen el *efecto de profesionalización*. Estos

son, no los años en la legislatura, pero los años totales de vinculación a alguna organización que haga proselitismo, el haber ocupado algún otro tipo de cargo público, el tener una profesión vinculada al campo político o el provenir de una familia con miembros dedicados a la política.

Se ha incorporado así mismo la variable reelección que simplifica la medición de experiencia en el parlamento, pues no cuenta el número de años, sino que indica simplemente si el legislador ha fungido como parlamentario en ocasiones anteriores. Las variables experiencia legislativa y reelección son cercanas, sin embargo ofrecen un matiz. Resultaba importante, por un lado, incluir la medición de la experiencia legislativa en años, pues corresponde a la operacionalización *tradicional* que propone la literatura de la experiencia legislativa. Sin embargo, se ha estimado que una segunda variable que indique si el individuo ha estado alguna vez anterior en el legislativo podría ser más apropiada para el caso ecuatoriano en el que, como se ha mencionado, los diputados y asambleístas no han podido acumular años en funciones dada la inestabilidad del sistema político o las propias reglas para la reelección.

El segundo modelo también incorpora otros factores que esta investigación cree podrían moldear el comportamiento de los legisladores impactando positivamente en su desempeño, estos son ideología, distrito (pensado en función de su magnitud) y mejoría en los ingresos. La expectativa inicial con respecto al primer factor era que los congresistas que se ubicasen en los extremos de la escala ideológica, por ser más *extremos*, más compromisos demostrasen con su labor y por ende mejores índices de rendimiento presentasen. Sin embargo al observar las estadísticas descriptivas parecía que el supuesto se aplicaba solo a los individuos identificados con la izquierda. El segundo modelo pone a prueba estas sospechas.

La variable distrito ha sido incluida para examinar si los parlamentarios que provienen de los distritos con mayores magnitudes (nacional, Pichincha, Guayas y Manabí) son más eficientes al venir de un medio político a priori más competitivo. De igual modo, se ha considerado oportuno revisar la relación estadística entre la mejoría de la situación económica de los diputados y su desempeño. Pareciera lógico creer que quienes declaran percibir mejores ingresos en su trabajo como diputados, en comparación a su actividad profesional anterior, podrían sentirse más motivados y generar más propuestas o esforzarse más para conseguir la aprobación de los mismos.

Finalmente se pone a prueba otro de los hallazgos aparentes del análisis descriptivo -¿importa el partido?, ¿qué características del partido son las relevantes?-. En este sentido se incluye en el modelo la variable *partido de gobierno* y *partido tradicional*. Se busca por un lado observar si provenir de la misma agrupación política que el ejecutivo aporta ventajas y, en segunda instancia, si los partidos *tradicionales* constituyen un mejor espacio de formación para sus integrantes en cuanto a la labor legislativa, lo que impactará en el output de estos durante su paso por el parlamento. El Modelo III, por su parte, elimina ciertas variables -distrito, familia con tradición en política, años de militancia y profesión vinculada al campo político- con el objeto de observar la solidez de los resultados obtenidos con respecto a las variables independientes clave para este trabajo.

Tabla 20: Modelo MCO, Producción legislativa

	Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Profesionalización	Experiencia legislativa (años)	-0.14 (0.3)	-0.60 (0.49)	-0.59 (0.46)
	Edad	-0.08 (0.07)	-0.18* (0.09)	-0.14* (0.07)
	Cargos de elección popular anteriores		-2.27 (1.41)	-2.32 (1.27)
	Años de militancia		0.04 (0.07)	
	Profesión vinculada al campo político		0.71 (1.35)	
	Reelección		2.88 (2.54)	3.52 (2.36)
	Familia vinculada a la política		1.28 (1.32)	
			1.48	1.78
Capital institucional	Acceso a puestos de autoridad	2.54* (1.25)	1.48 (1.33)	1.78 (1.21)
	Tamaño bancada	-0.16*** (0.04)	-0.14** (0.05)	-0.15*** (0.04)
	Partido de gobierno		-0.45 (1.36)	-0.92 (1.21)
	Hombre	-2.44 (1.56)	-1.60 (1.77)	-1.96 (1.51)
	Periodo 2002-2006		3.75* (1.67)	3.51* (1.49)
Capital personal	Ideología (izquierda)	4.83*** (1.37)	3.69* (1.53)	4.07*** (1.34)
	Alta magnitud del distrito	0.1 (1.33)	-0.26 (1.42)	
	Partido tradicional	5.68*** (1.32)	2.92 (1.63)	2.92* (1.44)
	Mejoría ingresos		8.64*** (2.16)	7.69*** (1.96)
	_cons	9.48** (3.34)	12.95** (4.71)	11.47** (3.52)
	N	179	160	177
	R2	0.2503	0.3721	0.3512
	Adjusted R2	0.2151	0.3061	0.3080
	Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000

Interpretación de los asteriscos: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.10.

Heterocedasticidad

Al realizar la prueba del Breusch-Pagan se ha detectado que existe varianza en el término error, que en este caso puede ser atribuido al diferente grado de honestidad con el que respondieron los legisladores encuestados. Al corregir los modelos de regresión para dotarlos de mayor robustez en este sentido, no se han detectado mayores diferencias en los resultados. Para las tres especificaciones se mantienen las variables significativas. De todos modos sí se presentan variaciones en el nivel de la significancia, tal como se expone en la tabla 21.

En el modelo III corregido, es decir con errores estándar robustos, el tamaño de la bancada pasa de muy significativo ($p < 0.01$) a bastante significativo ($p < 0.05$). Lo mismo sucede con la variable ideología, en los modelos I y III deja de ser muy significativa ($p < 0.01$) para ser solo bastante significativa ($p < 0.05$). Esta situación, sin embargo, no se repite en el modelo II en el que la variable mantiene su nivel de significancia en $p < 0.10$. La tercera y última variación se presenta en la variable mejoría de los ingresos. Tanto en el modelo II como en el modelo III ésta es muy significativa ($p < 0.01$), sin embargo en la versión corregida de ambos modelos, desciende en su grado de relevancia y aparece como significativa ($p < 0.10$).

Tabla 21: Modelo MCO, Producción legislativa con errores estándar robustos

	Variable	Modelo 1	Modelo 1 Corregido	Modelo 2	Modelo 2 corregido	Modelo 3	Modelo 3 corregido
Profesionalización	Experiencia legislativa (años)	-0.14 (0.3)	-0.14 (0.31)	-0.60 (0.49)	-0.60 (0.49)	-0.59 (0.46)	-0.59 (0.37)
	Edad	-0.08 (0.07)	-0.08 (0.07)	-0.18* (0.09)	-0.18* (0.08)	-0.14* (0.07)	-0.14* (0.06)
	Cargos de elección popular anteriores	-	-	-2.27 (1.41)	-2.27 (1.37)	-2.32 (1.27)	-2.32 (1.27)
	Años de militancia	-	-	0.04 (0.07)	0.04 (0.05)	-	-
	Profesión vinculada al campo político	-	-	0.71 (1.35)	0.71 (1.40)	-	-
	Reelección	-	-	2.88 (2.54)	2.88 (2.38)	3.52 (2.36)	3.52 (2.21)
	Familia vinculada a la política	-	-	1.28 (1.32)	1.28 (1.26)	-	-
	Capital institucional	Acceso a puestos de autoridad	2.54* (1.25)	2.54* (1.23)	1.48 (1.33)	1.48 (1.29)	1.78 (1.21)
Tamaño bancada		-0.16*** (0.04)	-0.16*** (0.03)	-0.14** (0.05)	-0.14** (0.05)	-0.15*** (0.04)	-0.15** (0.05)
Partido de gobierno		-	-	-0.45 (1.36)	-0.45 (1.33)	-0.92 (1.21)	-0.92 (1.20)
Hombre		-2.44 (1.56)	-2.44 (1.61)	-1.60 (1.77)	-1.60 (1.80)	-1.96 (1.51)	-1.96 (1.66)
Periodo 2002-2006		-	-	3.75* (1.67)	3.75* (1.61)	3.51* (1.49)	3.51* (1.42)
Capital personal	Ideología (izquierda)	4.83*** (1.37)	4.83** (1.82)	3.69* (1.53)	3.69* (1.51)	4.07*** (1.34)	4.07** (1.41)
	Alta magnitud del distrito	0.1 (1.33)	0.1 (1.45)	-0.26 (1.42)	-0.26 (1.32)	-	-
	Partido tradicional	5.68*** (1.32)	5.68*** (1.45)	2.92 (1.63)	2.92 (1.55)	2.92* (1.44)	2.92* (1.44)
	Mejoría ingresos	-	-	8.64*** (2.16)	8.64* (3.68)	7.69*** (1.96)	7.69* (3.51)
	_cons	9.48** (3.34)	9.48** (3.02)	12.95** (4.71)	12.95** (4.73)	13.36** (4.32)	13.36** (4.18)
N	179	179	160	160	177	177	
R2	0.2503	0.2503	0.3721	0.3721	0.3512	0.3512	
Adjusted R2	0.2151	-	0.3061	0.3061	0.3080	0.3080	
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	

Interpretación de los asteriscos: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.10.

Resultados

El análisis respecto a las relaciones existentes entre la producción legislativa y variables como la profesionalización, el capital institucional y algunas otras relacionadas con el quehacer político permite identificar ciertas regularidades estadísticas que parecen dar cuenta del comportamiento de los legisladores en cuanto a la generación de las leyes en Ecuador. Así por ejemplo, se encuentra que si un asambleísta es autoridad en alguna comisión o presidió la cámara, puede producir 2.54 leyes más, no obstante, esta relación no se confirma en las especificaciones más complejas (modelos II y III).

Una relación de importancia identificada es que a medida que aumenta en un punto porcentual la variable que mide la fuerza parlamentaria, es decir, el porcentaje de asientos que controla el partido al que pertenece el diputado, se reduce la producción de leyes. En otras palabras si la variable independiente aumenta en 1%, la dependiente disminuirá en 0.14 o 0.16 según el modelo. Esta relación es altamente significativa y se confirma con especificaciones más amplias. Esta observación, aparentemente contra intuitiva, puede tener una explicación basada en la racionalidad de los actores: quienes pertenecen a grupos parlamentarios más grandes saben que tendrán potenciales ventajas para obtener aliados a la hora de hacer pasar una iniciativa legislativa por lo que no producen sino aquellos proyectos de ley que cuentan efectivamente con respaldo de sus colegas o que realmente les interesan, por ejemplo.

Se ha podido establecer además que los legisladores que se auto identifican como de izquierda (extrema o media, es decir, valores de 1, 2 o 3 en la escala ideológica), producen 4 y casi 5 leyes más que los legisladores que se identificaran de otra posición política (centro, derecha o extrema derecha, es decir, valores 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 en la escala ideológica). Esta relación es constante en todas las especificaciones.

Continuando con las variables relacionadas directamente con la política, pareciese que existe una relación positiva entre la generación de leyes y la pertenencia del legislador a un partido tradicional, es decir, aquellos que para ese entonces tenían más años de existencia en el escenario político del país como son el Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática o el Partido Roldosista Ecuatoriano. Los legisladores que pertenecen a partidos tradicionales, producen entre 3 y 6 más leyes que aquellos partidos que se consideran nuevos (los que nacieron a partir del año 2012 o los que participaron en un solo proceso electoral demostrando que fueron creados meramente con fines electorales). En cambio, provenir del mismo partido que el ejecutivo parece no afectar el rendimiento de los legisladores.

En la presente investigación se busca identificar aquellas variables que pueden equipararse a lo que la teoría llama *experiencia legislativa*, sin embargo no se encuentra evidencia de que la producción de leyes se encuentre relacionada con la experiencia en cargos de elección popular, los años de militancia, una profesión relacionada con la política, la existencia de parientes vinculados a ella o el hecho de haber ocupado una curul en el parlamento con anterioridad. Únicamente se encuentra una importante

relación negativa entre la producción de leyes y la edad del legislador, se evidencia que cuando aumenta una unidad en la variable independiente, es decir por cada año más de edad, la producción legislativa de un individuo disminuirá en 0.18 y 0.14 según el modelo. Una potencial explicación para esta observación sería que los parlamentarios de mayor edad, a pesar de tener más experiencia vital, tienen menos motivaciones para generar más proyectos de ley que sus colegas más jóvenes – ¿tal vez se sienten más afianzados en el espacio político y por ello consideran que deben hacer menos prueba de méritos?-. Esto último refuerza una de las líneas argumentales expuestas en varias ocasiones en este trabajo: no es la experiencia la que incide en la producción, sino las motivaciones personales, al menos en lo que a producción se refiere.

También es de interés analizar el nivel de producción antes de la presencia política del actual gobierno. La evidencia muestra que los legisladores que fueron elegidos en el período 2002 – 2006 produjeron entre 3.5 y 4 más leyes que sus pares elegidos en el período, 2009 – 2013. Otra relación interesante descubierta es que cuando los legisladores señalan que sus ingresos son mejores que cuando no ejercían el cargo, producen 8 y 9 leyes más que uno que no tiene esta percepción de mejoría.

Comparación entre los modelos MCO

Los tres modelos propuestos identifican a las mismas variables como significativas lo que se cree es un indicio de consistencia en el análisis planteado y las variables que han sido consideradas en él. El modelo I, que es el más apegado a la teoría, sirve para explicar el 25% de la variación total en la variable de acuerdo al valor de R^2 obtenido. En este sentido, los modelos II y III son más potentes, pues permiten explicar un mayor porcentaje de la variación, alrededor del 35 y 37%. A pesar de que los dos presentan exactamente las mismas variables significativas y valores cercanos de R^2 , el modelo III lo hace con menos variables por lo que se puede considerar una especificación más parsimoniosa y por ende más deseable.

Modelos de regresión Poisson para producción legislativa

Constitución de los modelos

Se presentan tres modelos tipo Poisson, identificados por King (1988) como los más idóneos para modelar datos que cuenten la ocurrencia de un evento. Estos utilizan los

mismos sets de variables independientes que las regresiones MCO expuestas en el apartado anterior, pues como se comentó en lo anterior, el objetivo es contrastar los resultados arrojados por ambas estrategias de análisis estadístico.

Tabla 22: Modelo Poisson, Producción Legislativa

Variable	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			
	IRR ²¹	Std. Err.	Coef./erro~d	IRR	Std. Err.	Coef./erro~d	IRR	Std. Err.	Coef./erro~d	
Profesionalización	Experiencia legislativa (años)	0.99	0.04	-0.01 (0.04)	0.91	0.05	-0.09 (0.05)	0.92	0.05	-0.09 (0.05)
	Edad	0.99	0.01	-0.01 (0.01)	0.98	0.01	-0.02* (0.01)	0.98	0.01	-0.02* (0.01)
	Cargos elección popular				0.74	0.12	-0.31 (0.16)	0.71	0.11	-0.34* (0.15)
	Años de militancia				1.01	0.01	0.01 (0.01)			
	Profesión vinculada al campo político				1.09	0.17	-0.09 (0.16)			
	Familia vinculada a la política				1.09	0.16	0.09 (0.15)			
	Reelección				1.70	0.48	0.53 (0.28)	1.75	0.46	0.56* (0.27)
Capital institucional	Acceso a puestos de autoridad	1.46	0.22	0.38* (0.15)	1.11	0.18	0.11 (0.16)	1.2	0.18	0.18 (0.15)
	Tamaño bancada	0.97	0.00	-0.03*** (0.01)	0.97	0.01	-0.03*** (0.01)	0.97	0.01	-0.03*** (0.1)
	Partido de gobierno				0.99	0.12	-0.01 (0.12)	0.92	0.11	
Capital personal	Hombre	0.72	0.15	-0.33 (0.2)	0.99	0.22	-0.01 (0.22)	0.89	0.17	-0.11 (0.19)
	Periodo 2002-2006				1.88	0.41	0.63** (0.22)	1.84	0.36	0.61** (0.19)
	Ideología (izquierda)	1.73	0.31	0.55** (0.18)	1.46	0.22	0.38* (0.15)	1.60	0.21	0.44*** (0.14)
	Alta magnitud del distrito	1.01	0.19	0.01 (0.19)	0.94	0.15	-0.06 (0.15)			
	Partido tradicional	2.11	0.29	0.75*** (0.14)	1.42	0.23	0.35* (0.17)	1.42	0.21	0.35* (0.15)
	Mejoría ingresos				1.99	0.44	0.69* (0.22)	1.83	0.4	0.60** (0.22)
	_cons			2.14*** (0.36)			2.57*** (0.46)			2.61*** (0.43)
N			179			160			177	
Wald chi2(8)			83.57			250.05			208.09	
Prob > chi2			0.0000			0.0000			0.0000	
Pseudo R2			0.2538			0.3511			0.3351	

Interpretación de los asteriscos: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.10.

²¹ IRR: incidence rate ratio (tasa de incidencia)

Resultados

La regresión Poisson arroja resultados consistentes con los de la regresión MCO. De las variables que buscan poner a prueba la relación entre profesionalización y desempeño legislativo, aquella que mide la edad del legislador resulta significativa ($p < 0.10$), aunque solo en dos de los tres modelos que ha sido incluida. De igual modo, es importante notar que igual que con las regresiones MCO, la relación identificada en este caso es negativa, es decir, que los legisladores más jóvenes producen más proyectos de ley que sus pares de mayor edad. En esta misma dimensión –factores vinculados a la profesionalización–, la variable independiente reelección aparece como positivamente significativa, aunque solo en uno de los dos modelos en los que ésta se pone a prueba.

En cuanto a las variables relacionadas al capital institucional, los hallazgos establecen a los factores periodo y fuerza de la bancada como relevantes. Mientras que en los modelos MCO II y III, el haber estado presente en el parlamento elegido para el lapso 2002-2006 apareció como significativa, en los modelos II y III Poisson, la misma variable apareció como bastante significativa ($p < 0.05$). Esto quiere decir que el haber estado presente en el periodo 2002-2006 incide positivamente en la producción de leyes y se espera que un legislador de dicho periodo genere más propuestas de ley que un colega del 2009-2013. En lo referente al tamaño de bancada se confirman también los resultados obtenidos con MCO que sugieren que mientras más grande es el bloque del partido al que pertenece el legislador, menor es su producción. Esto en todas las especificaciones planteadas y en una magnitud muy significativa.

Por su parte, otra variable vinculada a la dimensión capital institucional, y que mide si el legislador en cuestión tuvo acceso a puestos de autoridad aparece como significativa, aunque solo en la primera especificación. Con ello se insinúa que la producción de proyectos de ley de los asambleístas que tuvieron acceso a la presidencia o vicepresidencia del parlamento o de alguna comisión es mayor que la de quienes no fungieron como autoridad. Esto mantendría consistencia con la literatura que toma a esta variable como un indicador asociado a la experiencia legislativa. En cambio, y de igual modo que con las regresiones MCO, el análisis Poisson no da cuenta de variable relativa a la afiliación al partido de gobierno como significativa. Cabe la posibilidad de que se haya generado

entonces una dinámica en la que los legisladores se reparten las tareas por lo que son pocos los individuos los que se dedican a la emisión de leyes.

Se han confirmado por su parte las relaciones identificadas en los modelos MCO entre producción legislativa y ser de izquierda, provenir de un partido tradicional o haber mejorado sus ingresos al empezar a trabajar como parlamentario. De acuerdo a los valores arrojados, ser de izquierda aumenta el número esperado de leyes presentadas de manera significativa, bastante significativa y muy significativa de acuerdo al modelo. Igualmente pertenecer a las agrupaciones con larga trayectoria en la escena política del Ecuador incide positivamente en la producción del legislador. Cabe notar que mientras que en las regresiones MCO, ésta era significativa en dos de los tres modelos, en el análisis Poisson, es relevante en las tres ocasiones, aunque solo en una de ellas con un alto grado de significancia.

La relación descubierta entre la mejoría de los ingresos de un legislador y su desempeño también se manifiesta en los modelos Poisson. Se reporta una tasa de incidencia positiva. Esto implica que cuando la persona percibe mejores ingresos siendo congresista que ejerciendo su actividad profesional anterior, aumenta la cantidad esperada de iniciativas de ley generadas –de modo significativo y bastante significativo según la especificación- en comparación de quienes no declaran haber mejorado su remuneración con la diputación.

Comparación entre los modelos Poisson

La regresión Poisson, como se precisó antes, es más apropiada para variables que cuentan la ocurrencia de un evento. El propósito de utilizar los mismos modelos MCO expuestos en la sección anterior con este segundo tipo de regresión permite examinar los resultados antes obtenidos y evaluar la consistencia del análisis. El ejercicio ha permitido determinar que los hallazgos coinciden: las variables identificadas como significativas son las mismas y la dirección de la relación, si esta es positiva o negativa, entre los regresores y la variable dependiente es también la misma.

De igual modo se confirma el hecho de que la tercera especificación parece ser la más efectiva. Si bien es cierto que el modelo II explica el mayor porcentaje de varianza (Pseudo R² = 0.3511), el modelo III presenta un valor muy cercano (Pseudo R² = 0.3351)

pero con cinco variables menos proporcionando así una explicación más elegante para el fenómeno.

Modelos de regresión GLS para éxito legislativo

El segundo tipo de medición efectuado para el *desempeño legislativo*, calcula el porcentaje de leyes publicadas atribuidas a un congresista con respecto a la cantidad de propuestas legislativas que éste presentó. Por lo tanto, al tratarse de valores proporcionales -y no de un número específico de eventos como en el caso de producción legislativa- se acude a una regresión de mínimos cuadrados generalizados –GLS por sus siglas en inglés-. De acuerdo a las recomendaciones de la literatura (Papke & Wooldridge, 1996) se ha aplicado una regresión GLS con logit link, familia binomial. Además se ha incluido la opción de corrección (*robust*) para obtener errores estándar robustos.

Constitución de los modelos

De modo general se ha seguido la misma estrategia que para las regresión de mínimos cuadráticos ordinarios y Poisson, es decir, verificar los postulados de la literatura, poner a prueba los conceptos de profesionalización y capital institucional que amplían las variables específicas como experiencia legislativa y pertenencia al bloque mayoritario, y revisar la significancia de elementos relacionados al capital personal de los legisladores.

Cabe señalar que se ha utilizado el mismo set de variables pero en combinaciones ligeramente distintas. Esta flexibilización –en lugar de aplicar exactamente los mismos modelos MCO y Poisson- ha permitido contrastar los resultados del análisis para cada una de las dos diferentes estrategias para operacionalizar la variable dependiente, pero al mismo tiempo dar cuenta de los matices que distinguen a la una de la otra.

Puesto que éxito legislativo es el mismo indicador propuesto por las referencias bibliográficas revisadas parecía interesante observar los resultados de un primer modelo (ver modelo I en la tabla 23) que reprodujera las consideraciones de la literatura sin adiciones propias de este trabajo. El modelo II (ver tabla 23), en cambio, incorpora aquellos factores como vínculos políticos de la familia, experiencia en otros cargos de elección popular que podrían actuar como espacios alternativos de profesionalización.

El modelo III (ver tabla 23) responde al interés de poner a prueba aquellas variables que esta investigación ha considerado pueden influir en la actitud personal que se refleja en última instancia en los niveles de rendimiento. Finalmente, un último modelo (ver modelo IV en la tabla 23) combina todas las variables usadas para corroborar la estabilidad de los hallazgos.

Tabla 23: Modelo GLS con logit link, familia binomial y errores estándar robustos, Éxito Legislativo

	Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Profesionalización	Experiencia legislativa (años)	0.14*	0.19*	0.11	0.15*
		(0.06)	(0.08)	(0.06)	(0.06)
	Edad	-0.02	-0.02	-0.02	-0.01
		(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
	Cargos elección popular	-0.25	-0.15		0.19
		(0.29)	(0.3)		(0.31)
	Años de militancia		-0.00		-0.02
			(0.02)		(0.02)
	Profesión vinculada campo político		-0.22		-0.37
			(0.33)		(0.31)
	Familia vinculada a la política		-0.32		-0.52
			(0.29)		(0.29)
Capital institucional	Acceso a puestos de autoridad	0.81**	0.68*	0.74**	0.54
		(0.29)	(0.31)	(0.28)	(0.30)
	Tamaño bancada	0.01	0.01	0.02	0.02
		(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
	Partido de gobierno		-0.12		-0.14
			(0.27)		(0.30)
	Hombre	(0.42)	(0.63)	(0.66)	-0.84*
		(0.38)	(0.46)	(0.39)	(0.43)
	Periodo 2002-2006			-0.58	-0.62
				(0.37)	(0.38)
Capital personal	Ideología (izquierda)			0.42	0.53
				(0.29)	(0.31)
	Alta magnitud del distrito			0.80**	0.84**
				(0.31)	(0.31)
	Partido tradicional			1.12**	1.45***
				(0.36)	(0.38)
	Mejoría ingresos			0.02	0.04
				(0.46)	(0.47)
	_cons	-1.77*	-1.13	2.92***	-2.81**
		(0.82)	(0.96)	(0.76)	(0.92)
	N	182	165	178	160

Interpretación de los asteriscos: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.10.

Resultados

Al analizar el modelo lineal generalizado se encuentra que de las variables consideradas para la profesionalización, la experiencia legislativa es significativa. Así, a medida que aumenta un año la participación de los legisladores en el parlamento, aumenta la proporción de proyectos que se convierten en ley. En lo relacionado con el capital

institucional, el hecho de que los legisladores hayan tenido un puesto de autoridad (presidente o vicepresidente del parlamento o de alguna comisión), aumenta también de manera significativa o bastante significativa -dependiendo del modelo- la proporción de que los proyectos se convierten en ley. No así, la pertenencia al partido de gobierno. De acuerdo al análisis, provenir del mismo movimiento político que el ejecutivo no se tradujo en mejores rendimientos.

Cuando un legislador representa a uno de los distritos más grandes, con magnitud superior a 15, aumenta la proporción de proyectos convertidos en ley. Esta tendencia es similar para los asambleístas que forman parte de un partido tradicional pues incrementándose en este caso también el porcentaje de iniciativas que llegan a ser ley. Dependiente de la especificación, la incidencia de la magnitud del distrito es significativa o bastante significativa, mientras que la del tipo de partido puede ser bastante significativa o muy significativa.

Análisis

A lo largo de este capítulo se ha buscado poner a prueba los tres diferentes escenarios que se plantearon al inicio de esta investigación. Un primero, muy apegado a las visiones de la literatura, que considera que la experiencia legislativa y el haber tenido una posición preferente en el parlamento conducen a mejores rendimientos. Un segundo, que concuerda con la afirmación de que la experiencia legislativa importa, pero la lleva a una noción más amplia, la de profesionalización, en la que se consideran otros factores como espacios para adquirir habilidades, ganar conocimientos, etc. El escenario final, por su parte, incorpora nuevos elementos en el análisis que sin estar presentes en la literatura se piensa podrían incidir en el desempeño de los legisladores.

Los modelos desarrollados con este fin fueron pensados con base en las diferentes variables que conformarían cada uno de los escenarios. Se debe recordar además que la otra decisión que se tomó en este trabajo fue el proponer junto con el indicador *éxito legislativo*, un parámetro alternativo al de la literatura, *producción legislativa*, que contabilizase la totalidad de proyectos de ley introducidos por un mismo congresista. Los modelos correspondientes a cada indicador utilizaron la misma lógica de tres escenarios y

acudieron al mismo set de variables, sin embargo con combinaciones ligeramente distintas de acuerdo a las sutilezas de cada indicador.

El primer tipo de regresiones utilizadas, las de mínimos cuadrados ordinarios, arrojaron hallazgos consistentes. Los distintos modelos a los que se acudió presentan patrones en cuanto a las variables relevantes -edad, ideología de izquierda, mejoría en los ingresos, partido tradicional, presencia en el periodo 2002/2006- como positivamente relacionadas con la cantidad de proyectos de ley presentados. De manera curiosa, el factor tamaño de la bancada apareció así mismo como significativo, sin embargo con signo negativo, es decir, mientras más grande sea el grupo parlamentario del que proviene el legislador, menos alta será la producción legislativa.

Al aplicar regresiones Poisson, más adaptadas al tipo de variable dependiente utilizada que contabiliza la ocurrencia de un mismo evento, los resultados en cuanto a qué variables son significativas fueron los mismos. Se vuelve a establecer que los factores edad, ideología de izquierda, mejoría en los ingresos, partido tradicional y periodo 2002-2006 son aquellos que se relacionan con la cantidad de proyectos que presentan los legisladores. Existen ligeras variaciones con respecto al nivel de significancia. Por ejemplo, el impacto de la mejoría en los ingresos presenta un $p > |t|$ inferior a 0.01 en la tercera especificación MCO (corregida) y un $p > |z|$ inferior a 0.05 en el modelo III Poisson. Así mismo, la variable reelección resulta significativa en el tercer modelo Poisson mientras que esto no ocurre en ninguna de las regresiones MCO. Sin embargo, las divergencias son - como en los ejemplos- menores y la coincidencia global apuntaría a que el análisis planteado es consistente.

No está por demás enfatizar que para las principales variables por las que apuesta la literatura no se observan coeficientes de significancia. Años de experiencia en el legislativo, acceso a puestos de autoridad no dan muestras de explicar estadísticamente los mejores índices de desempeño. De igual modo, como se señaló en líneas precedentes, la relación entre el tamaño de la bancada, en lugar de tener un impacto positivo muestra una relación inversa.

Con base en lo anterior, de los tres escenarios planteados, el tercero parecería ser el más apegado a lo observado tras el análisis estadístico. Son las variables del grupo *capital personal* las que mayor relación presentan con el número de iniciativas de ley que los

legisladores emiten. La ideología, tomada como un indicador del compromiso de los legisladores que debería verse reflejado en los esfuerzo que hacen en su labor, la mejoría de sus ingresos al haber ingresado al parlamento, elemento vinculado a su motivación en el trabajo, y la pertenencia a un partido tradicional que puede haber significado un espacio de formación política de mejor calidad que los movimientos nuevos, aparecen como los factores significativos a la hora de medir el nivel de producción de un legislador.

Por su parte la relación negativa entre tamaño de la bancada y producción puede ser interpretada de la siguiente manera: los legisladores que pertenecen a los grupos parlamentarios que un mayor porcentaje del congreso controlan, menos motivación sienten para producir leyes. Se podría tratar de un cálculo estratégico, es decir, producen en términos absolutos menos porque se concentran en producir solo aquellos proyectos para los que existe un consenso del grupo y cuya aprobación tiene buenas probabilidades de efectivizarse.

En un segundo momento, se analizó por medio de una regresión lineal generalizada la segunda dimensión de desempeño legislativo, que retoma uno de los indicadores más difundidos para su operacionalización (la relación cantidad de proyectos de ley presentados versus la cantidad de ellos que se convierten efectivamente en normativa). Los hallazgos son interesantes. Mientras que en los modelos MCO y Poisson aplicados para el análisis de la dimensión producción legislativa, las variables experiencia legislativa y acceso a puestos de autoridad no dan señales de ser significativas, en los modelos GLS reaparecen corroborando así las afirmaciones de la teoría.

De igual modo, un tercer factor mencionado por los autores –tamaño del bloque al que pertenece el legislador- presenta signo negativo indicando que se relaciona de manera inversamente proporcional con la cantidad de iniciativas que genera un congresista. Sin embargo, para el caso de éxito legislativo, presenta signo positivo, y en ciertos modelos, su coeficiente de regresión es significativo. Esta divergencia en el signo no es contradictoria. Como se había especulado, las medidas de desempeño y éxito legislativo presentan matices y cada una requiere diferentes habilidades. Mientras que los legisladores que provienen de las bancadas más grandes producen menos que sus colegas porque solo invierten sus esfuerzos en aquellos proyectos con verdaderas chances para ser aprobados, esta ventaja sí

se evidencia a la hora de conseguir que las propuestas que introducen se conviertan en leyes.

Tres factores, ideología, mejoría de ingresos y periodo 2002-2006, con importante incidencia para la producción de leyes, parecen ya no ser importantes para la efectividad legislativa. En cambio cobra relevancia el hecho de venir de un distrito con alta magnitud, en los que se sospecha el nivel de competencia es mayor. Estos resultados también van de la mano con algunas de las intuiciones explicitadas en lo anterior. Mientras que la ideología, relacionada a un mayor compromiso hacia las ideas y el trabajo, la mejoría de ingresos y un determinado contexto político propio del periodo 2002-2006, pueden estar asociados con una primera etapa del desempeño legislativo, aquella en la que en principio los límites del rendimiento del legislador es su propia motivación y capacidad de producción. En cambio, para el éxito legislativo entran otros factores en juego, otros componentes del sistema que limitan el rendimiento del legislador y con los que éste debe por lo tanto transar. La magnitud del distrito no se relaciona con la motivación, sino con las habilidades que venir de un medio más competitivo puede haberle procurado a la persona.

La variable tipo de partido se ha mantenido como significativa en los tres modelos que ponen a prueba las dos dimensiones del desempeño legislativo. Las observaciones apuntan a decir entonces que la afiliación partidaria importa tanto para la producción de leyes como para la consecución de su aprobación. Al hablar de *tipo* de partido, la característica a la que se hace alusión en este trabajo es la trayectoria del partido. No se ha observado a los partidos en función de posición ideológica o su éxito electoral –aunque estas dos dimensiones se analizan en cierto sentido con las variables tamaño de la bancada ideológica -, sino con respecto a si constituyen parte de la clase política tradicional o si son una de esas agrupaciones nuevas que en la mayoría de los casos se formaron de manera ad hoc dada una coyuntura electoral. Por qué exactamente pertenecer a un partido tradicional incide en el desempeño legislativo es objeto de investigación, pero se puede pensar que en cierto sentido, estas agrupaciones por tener una trayectoria más larga transmiten mayores conocimientos sobre el manejo político a sus militantes, entre otros.

Cierre

Este quinto capítulo estuvo dedicado al análisis estadístico a partir de tres tipos de regresiones, MCO (mínimos cuadrados ordinarios), Poisson y GLS (mínimos cuadrados generalizados). Las dos primeras utilizadas para la dimensión producción legislativa y la tercera para éxito legislativo. Para cada una de las dimensiones del desempeño legislativo se generaron además tres diferentes modelos con el propósito de poner a prueba las tres hipótesis planteadas por este trabajo. A partir de los hallazgos se demuestra que para las variables identificadas por la literatura son válidas para el caso ecuatoriano en lo que el éxito legislativo se refiere. Por el contrario, la mayor productividad se explica a partir de la presencia de variables concebidas por este trabajo y que son relativas al capital personal de los legisladores.

CONCLUSIONES

Esta investigación se había propuesto como primer objetivo identificar las variables que explican el desempeño legislativo en parlamentos con bajos índices de experiencia legislativa entre sus miembros. En este sentido, un primer elemento a ratificar es que la motivación para este estudio era pertinente: el 75% de los individuos encuestados no tenían experiencia como congresistas a la hora de su elección y esto en los dos periodos analizados (64% para 2002-2006 y 84% para 2009-2012). El promedio de años que los parlamentarios ecuatorianos habían permanecido en funciones es de 1.1 años y solo dos congresistas habían estado por 10 años en el legislativo. Como referencia, un integrante de la cámara baja estadounidense elegido en 2012 tenía en promedio 9.1 años de experiencia en el cargo. Se puede afirmar entonces que hay parlamentos cuyos integrantes no han desarrollado verdaderas carreras legislativas por lo que es legítimo cuestionarse cómo entender su desempeño si la literatura sugiere que el factor más relevante es la experiencia en el cargo.

Otra cuestión importante que surgió en el proceso de investigación y que precede a la valoración de las hipótesis tiene que ver con el entendimiento de la variable dependiente per se. Surgió la duda de si era apropiado tomar los dos indicadores que utiliza la literatura para medir el rendimiento de los legisladores y que se centra en la cantidad de leyes aprobadas. El cuestionamiento surge del hecho que alrededor del 60% de los diputados entrevistados no vieron aprobada a ninguna de sus iniciativas de ley. Se optó entonces por incorporar un segundo parámetro de medida que contabilizase el total de proyectos de ley que un congresista remitió al comité de calificación, pues 90% de los parlamentarios sí habían presentado por lo menos una propuesta de ley.

El análisis presentado en los capítulos 4 y 5 pone en evidencia que no solo hay un matiz, sino una importante diferencia entre examinar la eficiencia legislativa desde la perspectiva de la producción total de proyectos de ley y aquella que se centra en cambio en la proporción de leyes aprobadas. Si ambas operacionalizaciones del concepto desempeño legislativo midiesen lo mismo, los resultados de las dos estrategias serían consistentes. Sin embargo, los modelos explicativos difieren entre sí. Por ejemplo, la variable independiente que mide si un diputado ejerció algún puesto de autoridad incide en la cantidad de

iniciativas que un individuo consigue se aprueben, pero no en la cantidad total de iniciativas que éste genera. Por lo tanto, aunque ambas dimensiones guarden vínculos, construir proyectos de ley y hacer que estos se conviertan en leyes son dos tareas distintas y que requieren diferentes habilidades o recursos. Una segunda lección, referente a lo anterior y que este trabajo considera importante rescatar, es la necesidad de ampliar la discusión en torno a los indicadores utilizados para medir el desempeño legislativo de modo que se tenga a disposición un repertorio más extenso que dé cuenta de una mayor sofisticación del concepto. El desempeño legislativo no es uno solo, sino que contiene varias dimensiones, cada una referente a un aspecto de lo que puede ser deseable en el desenvolvimiento de un legislador.

Como ya se mencionó, la reflexión anterior derivó en dos alternativas para la operacionalización del concepto desempeño legislativo: una primera que tomaba en cuenta el total de proyectos de ley presentados por un congresista y una segunda, que calculaba la relación porcentual entre los proyectos presentados y aquellos que fueron aprobados convirtiéndose en ley. Por lo tanto las tres hipótesis planteadas fueron valoradas dos veces, en función de la productividad legislativa y en función del éxito legislativo.

Cabe recordar los tres escenarios que se consideraban plausibles. Un primero que daba la razón a la teoría, que señala que la experiencia legislativa y el haber tenido una posición preferente en el parlamento conducen a mejores rendimientos. Un segundo, que sugiere que los supuestos de la literatura no deben ser desestimados, sino ampliados para seguir siendo válidos en otros contextos. Esto quiere decir que la variable experiencia legislativa debe ser pensada como fuente de profesionalización por lo que ésta puede ser suplantada por otros factores. En un segundo escenario son entonces las variables asociadas a la profesionalización y el capital institucional las que determinan el desempeño de los diputados. Una tercera hipótesis contemplaba, en cambio, la posibilidad de incorporar otros elementos al análisis. En este caso la experiencia legislativa o sus suplentes no serían relevantes y otras variables, asociadas con la calidad personal de los legisladores, serían finalmente las decisivas a la hora de determinar quién se desempeña mejor en su rol dentro del parlamento.

En cuanto a la primera dimensión, de los tres escenarios planteados, parece ser el más acertado aquel que consideraba que la experiencia legislativa y las ventajas derivadas

de posiciones con mayor grado de poder son suplantadas por variables alternativas. Se proponía que estas variables, conceptualizadas como elementos relacionados con el capital personal de los legisladores, es decir, el acervo de valores, opiniones o motivaciones que se reflejan en su actitud hacia el trabajo principalmente, serían las de mayor incidencia para el rendimiento en términos de producción dado el matiz que esta dimensión implica. La producción de proyectos de ley corresponde a una etapa de la labor legislativa en la que el congresista trabaja, por decirlo de algún modo, por cuenta propia y sus resultados no dependen tanto de cómo éste se relacione con su medio y sus colegas, sino de su propia determinación y recursos.

En lo relativo a lo anterior, el análisis estadístico permitió establecer tres variables como significativas. En primer lugar mejores ingresos parecen actuar como fuente de motivación y cuando un legislador considera que su trabajo como congresista le ha permitido incrementar sus ingresos, aumenta la cantidad de proyectos de ley esperados dependiendo del modelo. En segundo lugar, se observa que la dimensión ideológica sí se relaciona positivamente con el rendimiento: identificarse como de izquierda incrementa el número esperado de iniciativas legislativas. En un principio se podría imaginar que los legisladores que se identifican con la izquierda son los más interesados en cambiar en status quo y por ende más proyectos de normativa remiten para su discusión. La tercera variable, apunta a que provenir de las agrupaciones que tradicionalmente han sido parte de la escena política ecuatoriana -ID, DP, PSFA, PSC, PRE, CFP- conlleva un incremento en la cantidad de proyectos de ley presentados. Este hallazgo resulta interesante y apuntaría a que quienes provienen de estos partidos asumen un rol post electoral más activo en el parlamento con mayor atención a la sanción y generación de leyes.

Es también importante mencionar el impacto del factor periodo en la producción de leyes. Los congresistas más productivos tienen en común haber pertenecido a la cohorte 2002-2006. De acuerdo a los modelos MCO y Poisson, haber sido diputado en el 2002-2006 aumenta el total esperado de proyectos de ley en relación con un colega del 2009-2013. En cuanto a este factor, se puede pensar que las circunstancias particulares que rodearon al periodo 2002-2006 motivaron la mayor producción de leyes o, por el contrario, que las particularidades del ciclo 2009-2013 desmotivaron la producción legislativa.

En su segunda dimensión, medida como éxito legislativo, que corresponde por lo demás a uno de los indicadores propuestos por la literatura, el desempeño legislativo ratifica las predicciones de la teoría confirmándose así la primera hipótesis. Son por lo tanto la cantidad de años de experiencia como legislador y el acceso a puestos de influencia los que inciden en la cantidad de leyes que un individuo logra sean aprobadas. Así, a medida que aumenta un año la participación de los legisladores en el parlamento, aumenta en un 0,1% la proporción de proyectos que se convierten en ley. El argumento detrás de esta relación es que la permanencia en el congreso le permite a la persona desarrollar mayores habilidades, así como contactos, que favorecen su gestión a la hora de lograr apoyo para sus iniciativas de ley.

Por otro lado, el hecho de que los legisladores hayan tenido un puesto de autoridad (presidente o vicepresidente del parlamento o de alguna comisión), aumenta la posibilidad de que los proyectos se convierten en ley entre 0.6 y 0.8%. El análisis estadístico identificó a otros dos elementos como relacionados positivamente con el éxito legislativo: la magnitud del distrito y el tipo de partido por el que fue elegido el diputado. Ambas variables habían sido contempladas en los modelos relativos a producción legislativa. El segundo -tipo de partido- también fue hallado como significativo, pero el primero -distrito-, no. Cuando un legislador representa a uno de los distritos más grandes, con magnitud superior a 8, aumenta la proporción de proyectos convertidos en ley entre un 0.7 y 0.8%. Esta tendencia es similar para los assembleístas que forman parte de un partido tradicional pues, la proporción de propuestas legislativas convertidas en ley aumentan en alrededor de 1%.

Como se había señalado antes, estos dos componentes son considerados como indicadores de las habilidades personales de los legisladores. El supuesto detrás de esta reflexión es que provenir de un distrito más grande implica haber estado expuesto a un medio político más competitivo por lo que los candidatos seleccionados y que finalmente llegan a la asamblea están mejor calificados que sus compañeros. En esta misma línea, quienes estén afiliados a partidos tradicionales han desarrollado habilidades que contribuyen a ser un parlamentario más efectivo. Este factor puede favorecer por partida doble al éxito legislativo: puede por un lado significar que el diputado contó con un mejor

espacio de formación y/o que también está respaldado por una mejor red que otros de sus colegas.

Cabe mencionar el contraste que existe entre la valoración que hace la teoría y los hallazgos de este estudio con respecto a la variable tamaño de la bancada. Mientras que frecuentemente para la literatura éste es otro de los componentes relacionados con el éxito legislativo, en esta investigación los resultados no van en ese sentido. El análisis efectuado descubre que mientras mayor es el tamaño de la bancada de la que proviene un individuo, menor es su éxito legislativo. Una posible interpretación de este resultado es que haya empezado a operar una lógica de funcionamiento de partido de gobierno en el grupo. Cuando los legisladores son parte de una alianza mayoritaria o numerosa se reparten las tareas, lo que por falta de recursos no sucede en el caso de las bancadas pequeñas. Como consecuencia, la cantidad de leyes que presentan los legisladores individualmente disminuye.

Como se señaló en párrafos anteriores, se optó por dos parámetros que midiesen dimensiones distintas del concepto central referido como desempeño legislativo. En cuanto al indicador tomado de la literatura, éxito legislativo, se cumplen los supuestos y las explicaciones de la teoría. Mientras que para el caso de productividad legislativa, una especificación de la variable dependiente sugerida por este trabajo, los factores explicativos son otros, aquellos que se vinculan al capital personal del individuo orientando su actitud hacia el trabajo, principalmente.

El hecho de que los modelos explicativos que corresponden a las dos operacionalizaciones de desempeño legislativo no sean los mismos no resulta un contrasentido ni difiere de las expectativas de este trabajo. Por ejemplo, si se piensa en la variable relativa al acceso a puestos de autoridad, resulta comprensible que ésta juegue un rol importante para el éxito legislativo al procurarle al legislador, entre otros, mayor influencia entre sus pares. Sin embargo, esta misma ventaja no es relevante a la hora de concebir propuestas de ley por lo que no es sorprendente que no se haya hallado una relación estadística significativa entre este factor y la productividad legislativa. Por lo tanto aquello que explica un mejor rendimiento en términos de producción total, no necesariamente explica un mejor rendimiento en términos de éxito legislativo.

Es importante apuntar sin embargo que la variable que observa si un individuo proviene o no de un partido *tradicional* es la única que aparece en el análisis como significativa tanto para la primera como para la segunda operacionalización que se hace de desempeño legislativo. A pesar de que la producción y el éxito legislativo requieran de cualidades y recursos distintos, aparentemente el pertenecer a un partido tradicional provee a los diputados de ambos. A pesar de la baja popularidad con la que cuentan los partidos y los ataques sistemáticos del que ha sido objeto la llamada *partidocracia*, esta última conclusión apunala la consideración de que los partidos son importantes para la buena salud de un sistema político.

En comparación con el PSP, el PRIAN o los movimientos que se forman de manera ad hoc para participar en las elecciones, las agrupaciones *tradicionales*, como la ID, el PSC, la DP, presentan -o presentaron cuando todavía existían- mayores niveles de institucionalización, se encuentran mejor estructurados y organizados, desarrollan posiciones con respecto a temas. Así mismo, por ser partidos de mayor data, seguramente han acumulado mayor experiencia en cuanto al proceso legislativo. Tampoco se puede descartar la posibilidad de que cuenten entre sus filas con individuos comprometidos con el ámbito político que vean al parlamento como el espacio más importante para la gestación de leyes en el país. Todo esto hace que constituyan mejores plataformas de formación para sus integrantes lo que se traduce en mayor efectividad a la hora de legislar.

Durante los capítulos primero y segundo se expusieron una serie de consideraciones teóricas y de particularidades sobre el caso de análisis que evidencian la existencia de importantes diferencias entre el funcionamiento del legislativo en los Estados Unidos y el Ecuador. El Ecuador ha presentado serios problemas de gobernabilidad, inestabilidad institucional, un sistema de partidos fragmentado y poco institucionalizado, bajos niveles de reelección entre sus congresistas, entre otros. Sin embargo, los supuestos teóricos salidos del congreso estadounidense sí explican el desempeño legislativo en el país sudamericano. Es una conclusión sorprendente puesto que desafía las expectativas que se generan de manera espontánea al comparar los dos sistemas.

El funcionamiento del poder legislativo varía entre país y país y las virtudes y las disfuncionalidades no son necesariamente las mismas en cada caso. Sin embargo esta perspectiva se centra más bien en las características y rendimientos del conjunto, pero no

necesariamente es apropiada para el nivel individual. En ese sentido, y a pesar de las limitaciones que presente cada situación particular, es importante detenerse a pensar si los congresistas ecuatorianos operan de manera muy distinta a sus pares estadounidenses.

De acuerdo a la literatura, los legisladores tienen cuatro objetivos centrales: generar política pública, obtener cargos, obtener votos y obtener rentas (Mejía, 2009: 26). Parecería difícil que la producción legislativa per se se traduzca en rentas (ya sean en forma de coimas, asignación de recursos al distrito de un diputado, cargos, entre otros). En el capítulo segundo se expuso cómo en el Ecuador las coaliciones fantasma o las mayorías móviles permitieron a presidentes intercambiar recursos por apoyo político. Sin duda deben presentarse ocasiones en las que el presidente concede favores a algún diputado para que éste asuma la autoría de un proyecto de ley, sin embargo son los votos el principal objeto de negociación entre los poderes y no la generación de proyectos de ley. La proposición de leyes no se traduce en recursos necesariamente, pero sí puede serle útil a un legislador para satisfacer su objetivo de intervenir en la toma de decisiones o de mejorar su imagen pública y así obtener votos.

En 2014, durante el debate de un nuevo código penal en el país, tres legisladoras oficialistas propusieron la despenalización del aborto en caso de violación. Su actuación fue arriesgada no solo por las críticas provenientes de ciertos sectores de la ciudadanía, sino porque es públicamente conocida la posición contraria del presidente Correa al respecto. Frente a la posibilidad de tener que asumir tan altos costos, la actuación de las legisladoras puede interpretarse como producto de su sincera intención de influir en la política pública. Un ejemplo, en cambio, de cómo los parlamentarios pueden utilizar las tareas legislativas para catapultar su imagen es el caso de Leopoldo *Polo* Baquerizo, un famoso presentador de televisión elegido como diputado para el periodo 1998-2002. De acuerdo a Mejía (2009: 82), Baquerizo propuso en un par de ocasiones leyes contrarias a la posición tanto de su partido, la DP, como del oficialismo con la intención de promover su reputación de *antisistema* entre sus votantes.

En este sentido, las diferencias en cuanto al nivel de profesionalización entre las legislaturas se observan en los rendimientos globales. Esto quiere decir que es de esperarse que un congreso como el estadounidense produzca o apruebe más leyes en su conjunto que uno como el ecuatoriano. En un caso como el segundo es solo una *elite* la activa en el

proceso legislativo. Sin embargo al examinar las características individuales de quienes la conforman, éstas coinciden con las de sus pares estadounidenses.

Un aporte adicional de este trabajo de investigación es que los datos que recoge - más allá de alimentar los modelos estadísticos planteados- apuntalan la percepción de que el 2009 refleja una dinámica diferente en el funcionamiento del poder en el Ecuador. Este cambio se muestra, por ejemplo, en las cifras revisadas en el capítulo segundo de este trabajo. En el 2006, el Presidente fue autor del 4.3% de las leyes presentadas, del 13.56% de las aprobadas y su nivel de éxito legislativo alcanzó el 38.6%. Para el periodo 2009-2013, estas cifras se habían triplicado y duplicado. El Presidente Correa fue autor del 11.4% del total de proyectos de ley puestos a consideración de la Asamblea; de las 106 leyes publicadas, 42, es decir, el 39.6% fueron enviadas por él y su nivel de éxito legislativo llegó al 67.7%.

Así mismo, otras de las conclusiones más interesantes del análisis de este trabajo es que la producción de los legisladores de la cohorte 2006 supera a la del grupo elegido en 2009. Como se señaló antes, esto puede responder a que la presencia de un movimiento mayoritario o con numerosos integrantes en el congreso da lugar a una dinámica de un partido de gobierno en la que los individuos se reparten las tareas. Por otro lado, también se puede pensar que los asambleístas por fuera del bloque mayoritario de AP tenían pocos motivos para pensar que sus iniciativas podían ser aprobadas lo que tuvo como consecuencia una baja en la producción individual. A esto se suma el hecho de que la agenda legislativa del bloque mayoritario es definida en el partido de gobierno y con fuerte influencia del ejecutivo por lo que es natural que las iniciativas individuales autónomas también hayan disminuido.

Así mismo, el *cambio de época* también se ve reflejado en otros aspectos. En primer lugar, el *giro hacia la izquierda*; en 2002, 37% de los diputados se consideraban de izquierda (valores del 1-3 en la escala ideológica) mientras que para 2009 este porcentaje alcanzó el 49%. En segundo lugar, una mejora en el poder adquisitivo de los legisladores. El 34% de los asambleístas elegidos en 2009 vieron aumentar sus ingresos al ingresar al parlamento.

El haber podido identificar que la teoría que proviene en su mayoría del trabajo realizado con base en el congreso estadounidense se aplica al parlamento ecuatoriano

resulta interesante desde el punto de vista de la construcción del conocimiento y de cómo se aborda el estudio de los países de América Latina. Esto anterior dentro del extenso debate sobre la pertinencia y posibilidad de que la ciencia política construya teorías que sean generalizables y resulten válidas para un gran número de casos. Al menos en lo referente al tema del desempeño legislativo, las afirmaciones con base en el congreso de un país han logrado – en términos de Sartori – *viajar* a pesar de las diferencias de contexto. En consecuencia, la experiencia de un legislador en su cargo y las ventajas con las que éste cuenta de acuerdo a la posición que tiene en el parlamento explican la variación en el rendimiento de los legisladores aun cuando el promedio de experiencia legislativa entre sus miembros sea bajo.

Con respecto a lo último queda claro que los valores promedio de un grupo con respecto a una característica no necesariamente reflejan los valores que presentará dicha característica a nivel individual. En este sentido, se podía haber acusado a este trabajo de plantear una pregunta basada en una falacia ecológica al interesarse en los factores explicativos del desempeño *individual* en parlamentos con bajo nivel de profesionalización a nivel *grupal*. Sin embargo, y tal como se ha explicitado al inicio de esta sección de conclusiones, la duda resultaba legítima al enfrentarse a las cifras que demuestran un bajísimo porcentaje de congresistas y asambleístas que son elegidos sin ninguna experiencia en la labor parlamentaria. Sin querer insinuar que cualquier investigación constituye una contribución y vale la pena ser llevada a cabo, lo que se busca decir con la reflexión anterior es que para casos como el ecuatoriano, preguntas que podrían descartarse por resultar metodológicamente cuestionables cobran sentido frente a la escasez de elementos de respuesta.

Ames (1999: 234) en su artículo sobre el estudio de las instituciones en América Latina señala que la construcción de teoría en Estados Unidos cuenta con un vasto cuerpo de datos. Mientras tanto América Latina está a *generaciones de distancia*, en palabras del autor, en lo que a evidencia empírica se refiere. Con respecto a lo que afirma Ames, parte importante de esta investigación, tanto por el nivel de dificultad tanto como por la cantidad de tiempo requerido, consistió en la reconstrucción de las listas de personas que fueron parte de cada periodo analizado y la contabilización de propuestas de ley que le correspondía a cada una. Sin datos de calidad obtenidos periódicamente y sistematizados

bajo los mismos criterios la comparación se dificulta y la verificación de teoría no es contundente. Nuevamente, sin querer decir que se deba descuidar la producción teórica, no se debe perder de vista la necesidad de que los investigadores generen datos de calidad y que parte importante de su trabajo sea la recolección de evidencia empírica.

En cuanto al examen del desempeño legislativo en el Ecuador, y en concordancia con lo dicho en líneas anteriores, la recomendación sería extender el estudio a otros periodos. Además resulta sumamente interesante seguirle la pista a la producción legislativa de la Asamblea Nacional en su segunda generación. En un futuro, con el número suficiente de casos cabría examinar las variaciones en cuanto a la producción y el éxito legislativo antes y después de la Asamblea, que obviamente va de la mano con la variable ausencia/presencia de Rafael Correa en el poder.

Otra recomendación que se desprende de este trabajo es la necesidad de acudir a otros instrumentos de investigación para mejorar los supuestos aquí planteados. Por medio de entrevistas, por ejemplo, a los propios legisladores o a los periodistas que asisten a las sesiones del plenario, y que conocen en detalle cada evento así como cada miembro de la Asamblea, se podría entender mejor la dinámica para la presentación de leyes más allá del reporte que se hace en los archivos. ¿Es el legislador que aparece como autor de la norma quien efectivamente está detrás de ella?; ¿Quién produce las leyes en el Ecuador tanto en el oficialismo como en la oposición: los asesores, los partidos, el Ejecutivo? Estos insumos no solo pueden aportar nuevas ideas para incluir variables en los modelos o generar indicadores más precisos, sino que también permitirían extender la visión cuantitativa que aquí se ofrece hacia una comprensión profunda de cómo opera el poder legislativo en el país.

Finalmente, el estudio del desempeño legislativo tiene como base un interés ciudadano. El conocer cuánto y cómo trabajan quienes fueron elegidos mediante votación popular para representar políticamente a un distrito de la población constituye un mecanismo de evaluación y –en cierto sentido- de rendición de cuentas. El deseo general es que a los parlamentos de los países lleguen elementos de calidad. Indicadores de este tipo, así como los récords de las votaciones, asistencia, intervenciones, deberían constituir parte del debate que se genera en torno a los méritos de quienes nos gobiernan.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, Ernesto y Eduardo Calvo (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (Ed.): 7-37. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Ernesto y Patricio Navia (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.
- Ames, Barry (1999). "Approaches to the study of institutions in Latin America". *Latin American Research Review* N 34: 221-236.
- Anderson, William, Janet Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman (2003). "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives". *Legislative Studies Quarterly* N 28: 357-386.
- Anzia, Sarah y Christopher Berry (2011). "The Jackie and Till Robinson effect: why do congresswomen outperform congressmen?". *American Journal of Political Science*, N 55: 478-493.
- Basabe Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía (2010). "La Democracia Inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* N 1: 65-85.
- Botero, Fernando (2011). "Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos". *PostData* N 2: 167-187.
- Burbano de Lara, Felipe, Michel Rowland y Álvaro Vivanco (1998). *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos, 1979-1997*. Quito: Proyecto CORDES.
- Calvo, Ernesto y Andrés Tow (2009). "Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del congreso argentino". *Desarrollo Económico* N 195: 451-477.
- Cheibub, José Antonio, Sebastian Saiegh y Adam Przeworski (2004). "Government Coalitions and Legislative Effectiveness Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* N 4: 656-687.
- Conaghan, Catherine (2012). "Prosecuting Presidents: The Politics within Ecuador's Corruption Cases". *Journal of Latin American Studies* N 4: 649-678.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics* N 2: 171-89.
- Cox, Gary y William Terry (2008). "Legislative Productivity in the 93rd-105th Congresses". *Legislative Studies Quarterly* N 4: 603-618.
- DeGregorio, Christine (1997). *Networks and champions*. Ann Arbor MI: University of Michigan Press.
- Diaz, Christopher y Michel Taylor (1999). "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, How, and What Types of Legislation Is It? A Study of the Honduran Congress". *Comparative Political Studies* N 5: 589-625.
- Eulau, Heinz (1983). "Introduction: Legislative Research in Historical Perspective". En *Handbook of Legislative Research*, Gerhard Loewenberg, Samuel Patterson y Malcolm Jewell (Comp.): 1-17. EEUU: Comparative Legislative Research Center.

- Fenno, Richard (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little Brown Company.
- Francis, Wayne (1962). "Influence and interaction in a state legislative body". *American Political Science Review*, N 4: 953-960.
- Frantzich, Steve (1979). "Who makes our laws? The legislative effectiveness of members of the US Congress". *The Legislative Studies Quarterly* N 3: 409-428.
- Freidenberg, Flavia, Andrés Mejía y Simón Pachano (2005). "La Ciencia Política en Ecuador: un Reflejo de su Fragilidad democrática (1978-2005)". *Revista de Ciencia Política* N 1: 147-161.
- Freidenberg, Flavia (2012). "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, Estabilidad Presidencial y Personalismo Político". *Revista de Ciencia Política* 32: 129-150.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano (sin fecha). *El sistema político ecuatoriano*. En prensa.
- Gujarati, Damobar (1997). *Econometría Básica*. Bogotá: McGraw-Hill.
- King, Gary (1988) "Statistical Models for Political Science Event Counts: Bias in Conventional Procedures and Evidence for the Exponential Poisson Regression Model". *American Journal of Political Science* N 32: 838-863.
- Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, Jennifer (2013). *Membership of the 113 th Congress: A Profile*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Matthews, Donald (1959). "The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness". *The American Political Science Review* N 4: 1064-1089.
- Mayhew, David (2005). *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations 1946-2002*. New Haven: Yale University Press.
- Mejía, Andrés. (1999). "Indisciplina y deslealtad en el Congreso Ecuatoriano". *Íconos* N 6: 13-21.
- Mejía, Andrés. (2004). "La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)". *Ecuador Debate* N 62: 251-270.
- Mejía, Andrés. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Taylor and Francis.
- Mejía Andrés y John Polga (2011). "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador". *Latin American Politics and Society* N 2: 87-111.
- Mills, Nick (1984). *Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mondak, Jeffery y Carl McCurley (1995). "The Influence of Incumbents' Competence and Integrity in U.S. House Elections". *American Journal of Political Science* N 4: 864-885.
- Moore, Michael y Sue Thomas (1991). "Explaining Legislative Success in the U. S. Senate: The Role of the Majority and Minority Parties". *The Western Political Quarterly* N 4: 959-970.
- Olson, David y Cynthia Nonidez (1972). "Measures of Legislative Performance in the U. S. House of Representatives". *Midwest Journal of Political Science* N 2: 269-277.
- Pachano, Simón (1991). *Los Diputados: Una élite política*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penelopé, procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO Sede Ecuador e International IDEA.
- Pachano, Simón (2008a). "Ecuador, la provincialización de la representación". En *La crisis de la representación política en los países andinos*, Ana María Bejarano, Scott Mainwaring y Eduardo Pizarro (Comp.): 163-208. Bogotá: Norma.
- Pachano, Simón (2008b). "Reforma electoral en Ecuador". En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Jesús Orozco y Daniel Zovatto: 495-524. México: UNAM-IDEA.
- Pachano, Simón (2010). "Ecuador: El Nuevo Sistema Político en Funcionamiento". *Revista de Ciencia Política* N 2: 297-310.
- Padró i Miquel, Gerard y James Snyder (2006). "Legislative Effectiveness and Legislative Careers". *Legislative Studies Quarterly* N 3: 347-381.
- Papke, Leslie y Jeffrey Wooldridge (1996). "Econometric methods for fractional response variables with an application to 401(K) plan participation rates". *Journal of Applied Econometrics*: 619-632.
- Ramírez, Franklin (2009). "El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en el Ecuador: el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País". En *Los Andes en Movimiento: Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, Pablo Ospina, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges: 65-94. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Rosero, Mariela (2013). "La tortuosa relación de Correa y su bancada". [Artículo Digital]. *El Comercio*. Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/politica/tortuosa-relacion-Correa-bancada_0_894510588.html (consultado el 23 de marzo de 2014).
- Rumbea, Jaime (2010). "Bancadas legislativas en la teoría y la práctica". [Artículo Digital]. *Poderes, inteligencia Política*. Disponible en: <http://poderes.com.ec/2011/bancadas-legislativas-en-la-teoria-y-la-practica/> (consultado el 23 de marzo de 2014).
- Saiegh, Sebastian (2009). "Political Prowess or "Lady Luck"? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates". *The Journal of Politics* N 4: 1342-1356.
- Saiegh, Sebastian (2010). "Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures". En *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Comp.): 47-75. Cambridge: Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Sánchez, Francisco (2006). "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral". *Íconos* N 25: 9-19.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Flacso Sede Ecuador-Instituto Interuniversitario de Iberoamérica-Universidad de Salamanca.
- Sánchez-Parga, José Jesus (1998). *La pugna de poderes, Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala.
- Truman, David (1951). *The government process*. New York: Alfred A Knopf.
- Volden, Craig y Alan Wiseman (2009). "Legislative Effectiveness in Congress". Artículo presentado en el taller Research in American Politics Workshop, julio 2009, Ohio State University, EEUU.
- Wawro, Gregory (2000). *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Weissert, Carol (1991). "Issue Salience and State Legislative Effectiveness". *Legislative Studies Quarterly* N 4: 509-520.

ARCHIVO

- Alcántara, Manuel (1994-2011). PELA. *Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas 1994-2011*. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (s.f.). *Búsqueda en el Archivo de la Función Legislativa*. [Base de datos en línea]. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/busqueda_proleg.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (s.f.). *Búsqueda Legislativa*. [Base de datos en línea]. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/busqueda_legislativa.
- Consejo Nacional Electoral. *Resultados Oficiales Elecciones 2009*. [Sitio Web]. Disponible en: <https://app.cne.gob.ec/resultados2009/>.
- Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (s.f.). *Listado Diputados 2003-2007*. Disponible en: [http://americo.usal.es/oir/legislatina/ecuador.htm#Listado Diputados 2003-2007](http://americo.usal.es/oir/legislatina/ecuador.htm#Listado_Diputados_2003-2007) (consultado el 14 de febrero de 2014).
- Müller, Beat. (2010a). Ecuador, 28. August 1994: Verfassungsreform durch das Parlament innert 100 Tagen. Database and Search Engine for Direct Democracy. [Sitio Web]. Disponible en: <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=ec011994> (consulta el 09 de febrero de 2014).
- Müller, Beat. (2010b). Ecuador, 26. November 1995: Dezentralisation im Gesundheits- und Sozial- und Umweltwesen. Database and Search Engine for Direct Democracy. [Sitio Web]. Disponible en <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=ec011995> (consultado el 09 de febrero de 2014).

DOCUMENTOS

- Constitución Política del Ecuador de 1998. Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Constitución Política del Ecuador 2008. Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador.
- El Comercio. (07 de marzo de 2011). "Las consultas, un termómetro político". [Artículo Digital]. Disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/politica/consultas-termometro-politico_0_439756090.html (consultado el 05 de marzo de 2014).
- El Comercio. (2011). "Momentos de la caída de Lucio Gutiérrez". [Crónica Digital]. Disponible en: http://especiales.elcomercio.com/2011/04/caida_lucio/ (consultado el 14 de marzo de 2014).
- El Universo. (07 de abril de 2004). "El TC no resuelve amparo que define la desaparición del CFP". [Artículo Digital]. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2004/04/07/0001/8/55C3BCEC3E0F41738D2AEA06B2A6C4ED.html> (consultado el 16 de marzo de 2014).
- El Universo. (27 de febrero de 2014). "Legislador socialista propondrá reforma constitucional para reelección presidencial indefinida". [Artículo Digital]. Disponible en:

- <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/27/nota/2249936/legislador-socialista-propondra-reforma-constitucional-reeleccion> (consultado el 03 de marzo de 2014).
- El Universo (05 de agosto de 2005). “Rafael Correa asegura que no volverá al Ministerio de Economía”. [Artículo Digital]. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/B2B3B91EC767493EA4BAA4823FD51FC9.html> (consultado el 15 de marzo de 2014).
- Hoy Online. (s.f.). “Cronología de los hechos más importantes durante la caída de Lucio Gutiérrez”. [Artículo Digital]. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/especial/caidalucio/cronologia.htm> (consultado el 12 de marzo de 2014).
- Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral sobre la Organización de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997. (1997). [PDF]. Disponible en: http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence=2 (consultado el 07 de febrero de 2014).
- Régimen de transición de la Constitución de la República de Ecuador. Archivo Asamblea Nacional del Ecuador.

ANEXOS

Anexo 1: Lista de conceptos y operacionalización de desempeño legislativo en la literatura

Autor/Año	Vocablo	Conceptualización	Operacionalización	Variables independientes significativas
Matthews 1960	Efectividad legislativa	Habilidad para hacer aprobar leyes de autoría propia.	<i>Batting average</i> : la proporción de leyes aprobadas de entre el total de las leyes propuestas por un diputado.	Edad al haber sido elegido por primera vez como congresista/Experiencia en el congreso (<i>seniority</i>)/Haber ocupado un cargo de elección popular/ Competitividad a nivel del distrito del partido del congresista/Grado de liberalismo
Moore y Thomas 1991	Éxito legislativo	Capacidad para hacer avanzar propuestas legislativas.	<i>Batting average</i> : Ibídem	Pertenencia al partido de mayoría
Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman 2003	Éxito legislativo/ efectividad legislativa	Grado en qué los diputados logran hacer avanzar leyes durante las diferentes etapas del proceso legislativo que son voto en el comité, voto en el pleno y adopción.	Número total de leyes introducidas por un diputado que hayan sido aprobadas.	Actividad legislativa, es decir, las acciones individuales emprendidas al dar forma y defender la agenda legislativa (tamaño de la agenda, alcance de la leyes, nivel de especialización, intervenciones en debates).
Cox y Terry 2008	Productividad legislativa	Capacidad de un legislador para hacer avanzar sus propuestas legislativas.	Cantidad de leyes aprobadas así como aquellas que, aunque no fueron aprobadas, llegaron hasta una etapa significativa del proceso, es decir, que fueron remitidas por las comisiones o la cámara.	Pertenencia al partido mayoritario/Liderazgo de comités y subcomités/Experiencia
Carol Weissert 1991	Efectividad legislativa percibida	El estatus que se cree ocupa un legislador.	El trabajo realizado en los comités, su habilidad para orientar el debate, sus conocimientos generales y pericia en campos específicos, el respeto que inspira en sus pares, el entusiasmo con el que ejecuta varias de sus responsabilidades legislativas, el poder político que ostentan (ya sea por su virtuosismo en el cargo, su edad o sus atributos personales), su habilidad para desestimar la opinión de sus compañeros legisladores y su aptitud general para el proceso legislativo.	La propia ley: si el tema es percibido como relevante Nivel de especialización
Volden y Wiseman 2009	Efectividad legislativa	Medida en la que un miembro del congreso hace avanzar leyes para su aprobación.	Número de leyes que gracias a la gestión de un diputado fueron introducidas, tratadas en un comité, debatidas en el pleno, aprobadas en el pleno y efectivizadas como leyes.	Habilidades innatas/Habilidades cultivadas en el tiempo/Posición institucional
Olson y Nonidez 1972	Desempeño legislativo	Rendimiento (<i>output</i>) o actividad individual.	Intervención en los debates, leyes introducidas, leyes aprobadas, especialización, liberalismo, efectividad y frecuencia de introducción de enmiendas.	Posición del partido

Mondak y McCurley 1995	Efectividad	Integridad, competencia y calidad de los individuos.	Puntaje basado en la frecuencia con la que un congresista es descrito en el <i>Almanac of American politics</i> con palabras asociadas con integridad, competencia y calidad.	En este caso efectividad fue la variable independiente para observar éxito electoral.
DeGregorio 1997	Liderazgo legislativo	Capacidad para lograr leyes <i>ganadoras</i> a pesar de circunstancias adversas.	Liderazgo, características personales.	Experiencia/Pertenencia al partido de mayoría/Posición de liderazgo en el partido/Pertenencia a algún comité importante
Miquel y Snyder 2004	Efectividad legislativa	Efectividad en las tareas relativas a la función legislativa.	Trabajo realizado en los comités, su habilidad para orientar el debate, sus conocimientos generales y pericia en campos específicos, el respeto que inspira en sus pares, el entusiasmo con el que ejecuta varias de sus responsabilidades legislativas, el poder político que ostentan (ya sea por su virtuosismo en el cargo, su edad o sus atributos personales), su habilidad para desestimar la opinión de sus compañeros legisladores y su aptitud general para el proceso legislativo.	Posiciones de poder/Pertenencia al partido mayoritario/Experiencia
Alemán y Calvo 2008	Éxito legislativo	Tasa de aprobación de leyes aprobadas versus leyes introducidas por un actor.	Porcentaje de leyes aprobadas con respecto a las introducidas.	Pertenencia al partido de mayoría/ Pertenencia al mismo partido que el presidente/Pertenencia a un partido provincial de ideología moderada (rol de pivote)/ Cantidad de auspiciantes que tiene la ley/Experiencia/ Origen de la iniciativa (Senado) /Presidir un comité

Fuente: Elaboración propia Matthews, 1960. Moore y Thomas, 1991. Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, 2003. Cox y Terry, 2008. Carol Weissert, 1991. Volden y Wiseman, 2009. Olson y Nonidez, 1972. Mondak y McCurley, 1995. DeGregorio, 1997. Miquel y Snyder, 2004. Alemán y Calvo, 2008.

Anexo 2: Libro de Códigos

Variable	Descripción	Etiquetas	Código	Fuente	# Pregunta ²² PELA
Id	Nombre _ periodo del legislador		1-191	TSE/CNE	-
Periodo	Periodo para el que el legislador fue elegido	2002-2006 2009-2013	1 0	TSE/CNE	-
Reelección	Presencia del legislador en algún periodo anterior antes de su elección	Sí No	1 0	PELA	47_45 45_72
Partido tradicional	Perteneencia del legislador a una organización política considerada como tradicional.	Partido Social Cristiano	1	TSE/CNE	-
		Democracia Popular	1		
		Partido Roldosista Ecuatoriano	1		
		Izquierda Democrática	1		
		Pachakutik	0		
		Movimiento Popular Democrático	1		
		Concentración Fuerzas Populares	1		
		Partido Renovación Inst. Nacional	0		
		Partido Sociedad Patriótica	0		
		Alfarismo Nacional/PSFA/DP UDC	1		
		Mov. Trabajo y Democracia	0		
		Mov. Identidad Provincial	0		
		Partido Socialista Frente Amplio	1		
		Partido Social Cristiano-Alfarismo Nacional	1		
		Libertad	0		
Mov. Patria Solidaria	0				

²² Puesto que a cada uno de los periodos estudiados le corresponde un cuestionario diferente, el número de la pregunta varía. Por ello el número de la pregunta corresponde a los dos primeros dígitos señalados y a continuación –separados por un guión- se encuentra el número de estudio al que se hace referencia. De modo que 47_45 querrá decir que es la pregunta 47 del estudio PELA #45.

		UNO-Partido Social Cristiano	1		
		MMIN	0		
		ARE-APL	0		
		Conciencia Ciudadana	0		
		MPIAY	0		
		CND	0		
		MI/PSFA	0		
		MIOSA	0		
		MIUP	0		
		MSCC	0		
		Alianza Patria Altiva y Soberana	0		
Partido de gobierno	Pertenenca del legislador al mismo partido que el presidente.	Sí	1	TSE/CNE	
		No	0		
Alta magnitud del distrito	Alta magnitud, es decir, si la circunscripción por la que fue elegido el legislador comprende una magnitud >8.	Azuay	0	TSE/CNE	-
		Bolívar	0		
		Cañar	0		
		Carchi	0		
		Chimborazo	0		
		Cotopaxi	0		
		El Oro	0		
		Esmeraldas	0		
		Galápagos	0		
		Guayas	1		
		Imbabura	0		
		Loja	0		
		Los Ríos	0		
		Manabí	1		
		Morona Santiago	0		
Napo	0				

		Orellana	0		
		Pastaza	0		
		Pichincha	1		
		Sucumbíos	0		
		Tungurahua	0		
		Zamora Chinchipe	0		
		Exterior	0		
		Santa Elena	0		
		Santo Domingo	0		
		Nacional	1		
Principal	Designación del legislador como suplente o principal	Principal Suplente	1 0	TSE/CNE	-
Tamaño bancada	Porcentaje de escaños ocupados en el parlamento por el partido al que pertenecía el entrevistado.			TSE/CNE	-
Autoridad	Ejercicio de la presidencia, vicepresidencia, vocalía del parlamento o de una de sus comisiones en los periodos 2002-2006, 2009-2013.	Presidente vicepresidente vocal ninguno	1 1 1 0	Archivos Asamblea Nacional del Ecuador	-
Organización política	Tipo de organización en la que el legislador inició su militancia ²³	partido político asociación estudiantil org. indígena org. comunitaria org. Social org. profesional/gremial org. deportiva	1 2 3 4 5 6 7	PELA	44_45 42_72

²³ Se trata de respuestas nominales y la codificación que usa PELA varía entre 2002 y 2009. Se ha unificado la lista de etiquetas y códigos de acuerdo a lo mostrado en la tabla.

		Otros	8		
		org. campesina	10		
		org. de mujeres	11		
Años de militancia	Número de años desde que el legislador inició su trayectoria política hasta el año de su elección			PELA	44_45 42_72
Experiencia legislativa	Número de años que el legislador ha estado presente en el parlamento			PELA	47_45 45_72
Cargos de elección popular anteriores	Experiencia en cargos públicos	Sí No	1 0	PELA	48_45 48_72
Familia vinculada a la política	Familiares dedicados a la política	Sí No	1 0	PELA	55_45 61_72
Profesión	Principal actividad remunerada ejercida hasta antes de ingresar al legislativo ²⁴	funcionario público	1	PELA	68_45 73_72
		profesor de universidad	2		
		maestros y profesores de secundaria	3		
		fuerzas de seguridad (militares, policías...)	4		
		directora de seguridad ciudadana	5		
		coord. de capacitación consejo provincial	6		
		Juez	7		
		directora general instituto seguridad social	505		
		Arquitecto	11		
		Abogado	12		
		economista, contador	13		
		Médico	14		
		periodista, comunicador social	15		
Veterinario	16				
Químico	17				

²⁴ Se trata de respuestas nominales y la codificación que usa PELA varía entre 2002 y 2009. Se ha unificado la lista de etiquetas y códigos de acuerdo a lo mostrado en la tabla.

	ingeniero (comercial, agrónomo, civil...)	18		
	otras profesiones liberales	20		
	Enfermera	117		
	sociólogo, publicista, trabajador social	118		
	Turismo	200		
	político (sin especificar)	21		
	dirigente sindical	22		
	líder comunidad	23		
	Diplomático	222		
	comisaria de la mujer	223		
	comisario de salud	24		
	Gobernador	25		
	Dirigente	26		
	Alcalde	27		
	asesor político	28		
	Agricultor	31		
	Electricista	32		
	Artesano	33		
	empleado empresa bananera	34		
	empleado sin especificar	35		
	Jabonero	36		
	Ganadero	332		
	Sastre	333		
	Carpintero	335		
	Lechero	37		
	Mecánico	39		
	limpia botas	40		
	transportista, chófer	41		
	Telegrafista	42		

		funcionario ferrocarril	43		
		Comerciante	51		
		empresario/industrial	52		
		auditoría comercial	53		
		administración de empresas	54		
		promotor desarrollo social	55		
		administración educativa	56		
		administración, empleado (sin especificar)	57		
		cargo ejecutivo (director, gerente, etc.)	553		
		empleado de banca	554		
		administrador hacienda	555		
		asesoría empresas	556		
		Consultor	58		
		recursos humanos	59		
		Jubilado	61		
		Cantante	63		
		pintor, artista plástico	64		
		ama de casa	661		
		pastor/a iglesia	62		
		Futbolista	664		
		presidente organización indígena	66		
		Estudiante	67		
Profesión vinculada al campo político	Ejercicio de una actividad profesional vinculada al campo político: funcionario público, abogado, diplomático, político, asesor político, dirigente sindical, líder comunidad, gobernador.	Sí No	1 0	PELA	68_45 73_72

Ideología	Posición en la que se auto ubica un legislador en una escala de 1 (izquierda)-10 (derecha) de acuerdo a sus ideas políticas.	Izquierda derecha	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	PELA	58_45 64_72
Ideología (izquierda)	Se identifica el legislador con la izquierda ubicándose en la escala en valores que van del 1 al 3.	Sí No	1 0	PELA	58_45 64_72
Hombre	Sexo indicado por el legislador	Hombre Mujer	1 0	PELA	62_45 67_72
Edad	Años desde la fecha de nacimiento hasta el último cumpleaños del legislador al momento de ser entrevistado.			PELA	63_45 68_72
Conservador	Posición en una escala del 1-10 en cuanto a valores de Conservador/Liberal en términos de valores	conservador Liberal	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	PELA	65_45 70_72
Mejoría ingresos	Relación entre los ingresos actuales y los ingresos antes de ser legislador	muy superiores superiores iguales algo inferiores muy inferiores	1 1 0 0 0	PELA	71_45 76_72

Ingresos	Nivel de ingresos mensual (USD)	de 1.000 a 4.000	1	PELA	72_45
		de 4.001 a 7.000	2		77_72
		de 7.001 a 10.000	3		
		más de 10.000	4		