

EL “EFECTO LUNA DE MIEL” EN CONTEXTOS DE MULTIPARTIDISMO FRAGMENTADO: EL CASO DEL VETO PRESIDENCIAL EN ECUADOR

*Gabriel Hidalgo Andrade**

**THE “HONEYMOON EFFECT”
IN FRAGMENTED MULTIPARTY CONTEXTS:
THE CASE OF THE
PRESIDENTIAL VETO IN ECUADOR**

Recibido: 17/02/2014
Aceptado: 19/04/2014

PhD en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad de Salamanca (e). Máster en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Politólogo, abogado y periodista. Columnista del Diario La Hora de Ecuador. Asesor parlamentario en la Asamblea Nacional del Ecuador. Estratega político.
Email: ghidalgoandrade@usal.es

RESUMEN

Este trabajo estudia las razones del veto total en un contexto de tensión en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El estudio arranca de la teoría del veto como poder presidencial de bloqueo y tiende un puente en el debate sobre la pugna de poderes explicada desde los hallazgos más recientes sobre vetos y producción legislativa en Ecuador desde 1984 a 2013. Este trabajo se divide en cinco partes. La primera propone un breve debate teórico sobre el poder de bloqueo del veto. La segunda parte se ocupa de estudiar el diseño institucional de la producción legislativa desde el debate de la pugna de poderes. La tercera se introduce en la literatura sobre las figuras del Gobierno de minoría y el multipartidismo fragmentado. La cuarta parte evalúa los datos presentados en este trabajo. La quinta parte presenta algunas conclusiones.

Palabras clave: veto presidencial, producción legislativa, pugna de poderes, multipartidismo fragmentado, gobierno de minoría.

ABSTRACT

This paper studies the reasons of a total veto in a context of strained relations between the executive and legislative powers in Ecuador. The study takes into consideration the theory of the veto as a presidential power to block and it contributes to the debates about the power struggle through analyzing the latest findings on vetoes and legislative production in the country from 1984 to 2013. This paper is divided into five parts. The first one offers a brief theoretical discussion of the blocking power of the veto. The second one studies the institutional design of the legislative production considering the discussion of the power struggle. The third part reflects on the existing literature about minority government figures and fragmented multiparty system. The fourth part evaluates the data presented in this paper. The fifth part shows some conclusions.

Keywords: presidential veto, legislative production, power struggle, fragmented multiparty, minority government.

RESUMO

Este trabalho estuda as razões do veto total num contexto de tensão nas relações entre o Executivo e o Legislativo. O Estudo arranca da teoria do veto como poder presidencial de bloqueio e estende uma ponte no debate sobre a pugna de poderes explicada desde os achados mais recentes sobre vetos e produção legislativa no Equador desde 1984 a 2013. Este trabalho se divide em cinco partes. A primeira propõe um breve debate teórico sobre o poder de bloqueio do veto. A segunda parte se ocupa em estudar o desenho institucional da produção legislativa desde o debate sobre a pugna de poderes. A terceira se introduz na literatura sobre as figuras do Governo de minoria e o multipartidarismo fragmentado. A quarta parte avalia os dados apresentados neste trabalho. A quinta parte apresenta algumas conclusões.

Palavras-chave: veto presidencial, produção legislativa, pugna de poderes, multipartidarismo fragmentado, governo de minoria.

INTRODUCCIÓN

El debate teórico dominante en materia de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo en etapas tempranas de sus mandatos asegura que las relaciones entre ambos poderes sean comparables con una "luna de miel" por su gran nivel de colaboración y reciprocidad. Esta teoría se construye sobre la base de la reputación del presidente, así como sobre su capacidad de influencia al interior del pleno legislativo al momento de imponer sus preferencias.

De acuerdo a los datos obtenidos en Ecuador desde 1984 hasta 2013, y en un contexto de multipartidismo fragmentado, se puede comprobar que en pocos momentos se confirma esta premisa y que, al contrario de lo que propone, existe un nivel de conflicto que bloquea las relaciones entre ambos poderes. Los datos de este trabajo demuestran la abultada expedición de vetos totales presidenciales desde el retorno a la democracia en Ecuador en el año de 1979. Partiendo del periodo presidencial iniciado en 1984, se registran 344 vetos totales hasta el año 2013. En promedio, se expidieron un total de 12 vetos en números absolutos por año, lo que da a entender que el Ejecutivo vetó al menos un proyecto de ley aprobado por el Legislativo por cada mes de cada año, y durante los últimos casi 30 años de democracia.

¿Qué es lo que ha sucedido a nivel orgánico e institucional al interior de las legislaturas ecuatorianas para que los presidentes hayan vetado tan frecuentemente? ¿La existencia de un gran número de los vetos en etapas tempranas de los mandatos de los Ejecutivos demuestra, en este caso, la inaplicabilidad de la teoría de la "luna de miel"?

Este trabajo estudia las razones del veto total en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en un contexto de tensión entre ambos poderes del Estado. Se parte de la teoría del veto como poder de bloqueo para tender un puente con el debate sobre la pugna de poderes explicada desde los hallazgos más recientes sobre vetos y producción legislativa. Este trabajo se divide en cinco partes. La primera propone un breve debate teórico sobre el poder de bloqueo del veto. La segunda parte se ocupa de estudiar el diseño institucional de la producción legislativa desde el debate de la pugna de poderes. La tercera introduce en el debate las figuras del Gobierno de minoría y multipartidismo fragmentado. La cuarta parte evalúa los datos presentados en este trabajo. La quinta parte presenta algunas conclusiones generales.

EL VETO COMO PODER DE BLOQUEO EN EL CONTEXTO COMPARATIVO LATINOAMERICANO

Desbloqueo y capacidades transaccionales del veto

Como se puede observar en las constituciones de los países latinoamericanos, 18 países incorporan el uso del veto presidencial, 16 de estos admiten la coexistencia del veto total con el veto parcial, en 10 se permite la modificación de los textos por iniciativa de los presidentes, en seis se exigen fórmulas para superar el veto de modificación con un voto superior a la mayoría absoluta, y en tres de estos la ley aprobada en la legislatura y vetada por el ejecutivo puede entrar en vigencia en ausencia de debate legislativo.

Mientras los legislativos se inclinan con más frecuencia a buscar la anulación del veto parcial presidencial y no tanto del veto total (Palanza y Sin 2013), los presidentes accionan cualquiera de ambas modalidades de objeción para abrir nuevos cauces de negociación con las legislaturas (Cameron y Elmes 1994) así como para imponer sus preferencias de reforma (Figueroa Schibber 2005).

La literatura especializada ha descrito al veto parcial utilizando muchas categorías. En referencia a sus efectos lo ha denominado como "veto modificatorio" (Tsebelis y Rizo-va 2005; Alemán y Schwartz 2006; Alemán 2003; Aninat y Londregan 2005). Según la relación entre Ejecutivo y Legislativo como "veto de bolsillo" o "veto transado" (Spitzer 2001; Palanza y Sin 2013; Cameron 2012; Indridason 2011; Molinelli 1996). Según el procedimiento parlamentario como "veto por artículos" (Palanza y Sin 2013). Otra parte de esta literatura advierte la sensible influencia del veto parcial en el control de la agenda legislativa (Tsebelis y Alemán 2005; Tsebelis y Alemán 2007; Tsebelis y Rizova 2005; Tsebelis 1994).

Los diseños institucionales de Chile, Ecuador y Uruguay son los tres únicos del subcontinente latinoamericano que permiten a los presidentes no solamente la introducción de textos en los proyectos de ley aprobados, sino que además exigen a las legislaturas el tratamiento de las observaciones. Y en caso de que el texto propuesto por los ejecutivos no haya sido debatido en un lapso perentorio, el proyecto de ley entra en vigencia sin necesidad de nuevas formalidades.

Otros países como Argentina, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú y Venezuela también permiten observaciones que introducen modificaciones al texto aprobado. Sin embargo, estas deben ser ratificadas con una votación de mayoría simple. En los demás países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana) las legislaturas debaten, acogen o rechazan discrecionalmente las observaciones presentadas por el presidente.

Los ejecutivos latinoamericanos gozan progresivamente de una mayor autonomía basada en su liderazgo partidario, lo que les permite obviar en ciertos momentos la necesidad de una coalición estable de gobierno y hasta ignorar a las legislaturas en la tradición del conflicto, la negociación y el consenso (Mainwaring y Shugart 2002; Mainwaring 1995; Abranches 1988; Alcántara y Sánchez 2001), sin importar la alta fragmentación del sistema como un obstáculo, de la que hablan Shugart y Mainwaring (2002). En ese sentido, ¿la expedición de vetos está asociada a la composición partidaria de los poderes legislativos?

Dinámica del veto total

Para Cameron y Elmes (1994) es posible estudiar el veto ejecutivo total a partir de, al menos, cuatro perspectivas teóricas distintas: 1) como poder de bloqueo; 2) como forma de reequilibrar el poder; 3) como índice de preferencias electorales del Ejecutivo; y, 4) como espacio de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Según este autor el veto es una herramienta estratégica de bloqueo en manos del presidente por su capacidad para petrificar el avance de una ley en proceso de expedición y para abrir un nuevo cauce de negociación entre el Ejecutivo y Legislativo.

Este poder de bloqueo convierte al veto en un instrumento de inmovilización del Legislativo, o como un "disparo para detenerlo" (Cameron y Elmes 1994, 23). La clave para la evaluación del veto es reconocer que la acción se lleva a cabo bajo una estructura inherentemente secuencial, es decir que se materializa en la sucesión ordenada de distintos momentos. Consiste en un juego de cinco etapas en las que la bancada de legisladores que inicia el proyecto de ley actúa primero, el segundo es la comisión legislativa de tratamiento de la iniciativa, el tercero es el pleno legislativo para debatir la propuesta, el presidente cuarto para promulgarla o vetarla, y el pleno otra vez y finalmente en caso de retorno del proyecto por objeción presidencial. Para simplificar las cosas, las preferencias están concentradas en dos extremos, el presidente y el pleno legislativo, en cuyo centro se encuentra la comisión legislativa de elaboración de la ley (Ferejohn y Shipan 1990, 12).

Cuando una ley es vetada, las preferencias de los legisladores de mayoría y del presidente son determinantes. Si estas preferencias se ubican en los extremos, y mientras más lejos se encuentren estas posiciones, es más difícil movilizar a estos sectores para

acercarlos, de tal manera que el veto a la ley sea levantado. En otros términos, lo que dificulta al Legislativo su capacidad de anular un veto, simultáneamente produce en el presidente la inmovilización de sus preferencias (Ferejohn y Shipan 1990, 18).

El pleno y el presidente, considerados como etapas por Ferejohn y Shipan (1990), son los jugadores denominados como "proponente" y "selector" por Matthews (1989). El proponente formula un resultado que el selector puede aceptar o vetar. Esto representaría un costo en la caída de la reputación del presidente y en su condición de selector en este juego, que en ejercicio de su atribución constitucional puede vetar una ley incompatible con su modelo de gobierno y con su *statu quo*.

Este juego, que conjuga acciones de amenaza y compromiso según Matthews (1989, 349), tiene tres etapas: en una primera el selector envía un mensaje de propuesta, después el proponente responde aceptando o rechazando esta oferta planteando un resultado, finalmente el selector acepta el resultado o amenaza con vetarlo, en caso de que su *statu quo* se vea en riesgo. El presidente suele tener el incentivo de anticipar parte de sus demandas al pleno para persuadirlo de hacer una propuesta que supere la amenaza del veto. Pero en caso contrario, el presidente amenaza con la expedición del veto al proyecto de ley con la intención de convencer un cambio de contenido y hasta para intentar frenar una acción concreta del Legislativo (Matthews 1989, 356).

Esta capacidad retórica del presidente conduce a estos autores a concluir que el Ejecutivo influye poderosamente en las preferencias del pleno en la elaboración de leyes a través del filtro del veto. Mediante la transmisión de información acerca de sus preferencias, que generalmente coinciden con las preferencias del votante mediano, el Ejecutivo también modifica las preferencias de los legisladores condicionados por el bloqueo que podría imponerse con el veto (Matthews 1989, 363).

Este modelo de amenaza, implícito en la construcción de la reputación del presidente, podría hacer que la legislatura sea más complaciente con las propuestas del Ejecutivo en determinado momento. Esto sucede si las preferencias del presidente no divergen demasiado de las preferencias de los legisladores de tal forma que se produzca un efecto denominado por los estudiosos del tema como "efecto luna de miel". Este efecto consiste en el allanamiento del Legislativo a las propuestas de ley de la presidencia en periodos tempranos del mandato, y cuando los incentivos de construcción de la reputación son altos. Sin embargo, más tarde, cuando se disminuyen estas motivaciones de cooperación, el legislador desafiará al presidente (McCarty 1997, 2).

Se presume que el Legislativo ignora las preferencias del presidente sobre los resultados políticos y es precisamente esta incertidumbre la que es aprovechada por el Ejecutivo para manipular su reputación a través de sus acciones frente al Legislativo (McCarty 1997, 4). Sin embargo, el uso de su reputación presupone algunas consecuencias a un presidente que busque obtener mejores propuestas del Legislativo a través del establecimiento de compromisos. Si el presidente incumple con su compromiso público de vetar un proyecto de ley, corre el riesgo de debilitar su credibilidad al ejercer su derecho a vetar. Consecuentemente el presidente preferirá negociar en materias que sean menos costosas para su reputación (McCarty 1997, 10).

Existe un grupo de legisladores que se encuentra en medio de los extremos ocupados por los moderados y los radicales. Este segmento es llamado por McCarty como "legisladores medianos". Estos "medianos" pueden acercarse a cualquiera de los dos extremos, pero al hacerlo con los moderados, los incentivos para la construcción de la reputación presidencial desaparecen al igual que la posibilidad de un efecto de luna de miel (McCarty 1997, 12). Este resultado sugiere la naturaleza partidista del efecto luna de miel pues es más probable que un presidente -que pertenece al mismo partido de la mayoría legislativa- tenga preferencias similares al del legislador mediano o *pivotal*. Durante los periodos de

control del partido del presidente, la construcción de la reputación es de poco valor, y en términos de McCarty, esto implica que los episodios de luna de miel sean más probables en los períodos de gobierno dividido (McCarty 1997, 13).

Gobierno de minoría y multipartidismo fragmentado

Un presidente que llega al poder con un gobierno de minoría (también llamado gobierno dividido), es un presidente que se ve empujado a negociar con los diputados medianos sobre su paquete de reformas. En un trabajo realizado por Carey (2003) en materia de disciplina del partido y la responsabilidad legislativa, este autor evalúa la centralidad del modelo de gestión de la autoridad en América Latina y las condiciones que podrían generar una falta de atención a los grupos locales. Las fórmulas de elección que privilegian a los partidos y/o a los candidatos, según si el voto es en lista cerrada o abierta, modifican los escenarios de comportamiento de los diputados al interior de los parlamentos. La responsabilidad individual de los legisladores frente a sus partidos políticos en términos de disciplina se fija bajo esta característica de naturaleza electoral (Carey 2003, 192).

Se debe observar que la sociedad exige respuestas directas de sus representantes sobre la base de demandas particulares en sus circunscripciones electorales. Si los legisladores son elegidos en un contexto de personalización de su candidatura, de debilidad de las estructuras partidistas, de laxitud disciplinaria en los partidos o en los parlamentos, entonces se entendería que tales infracciones disciplinarias sean más frecuentes en el momento de las votaciones legislativas (Carey 2003, 193).

Los presidentes prefieren estos contextos de flexibilidad para impulsar sus agendas. El mismo Carey los compara, por sus estrategias de control de los votos legislativos, con "agentes de bolsa". Los Ejecutivos, frente a las coaliciones parlamentarias y en el momento de impulsar con votos su agenda legislativa, despliegan ciertas estrategias de negociación que dependen del segmento ideológico de los legisladores. En tanto correspondan a los extremos del espectro ideológico, más difícil será interesarlos en desapegarse de su disciplina partidista, mientras que los legisladores del centro político siempre están más dispuestos a negociar (Carey 2003, 203). La participación en el reparto de los bienes públicos enciende las ambiciones de los legisladores que se ven tentados en participar de estas ofertas de distribución a cambio de sus votos (Carey 2003, 204).

El modelo centralizado de gestión de los partidos políticos se sostiene sobre la base de un sistema cerrado de elecciones. Esto fortalece a los partidos pero debilita a los gobiernos de minoría. La responsabilidad de los legisladores y su obligación de rendir cuentas pasa por algunas dificultades cuando estos deben privilegiar la disciplina del partido en lugar de las demandas sectoriales de sus electores. Lo dicho se traduce en nuevas dificultades para el partido del legislador que en una nueva competición electoral se arriesga a recibir menos votos a causa de la movilización de su anterior electorado. Carey denomina a este dilema como la "naturaleza cambiante de la responsabilidad legislativa", contradicción que se resume en la necesidad de que los dirigentes nacionales de los partidos puedan perseguir una estrategia legislativa de tipo nacional, pero manteniendo la capacidad de fraccionar la agenda de reformas, proporcionando un mínimo de flexibilidad individual de los legisladores, y sin descuidar los recursos que aseguran la disciplina de los diputados (Carey 2003, 207).

Esto es ratificado por Ames (1995, 406) para quien las listas abiertas generan un comportamiento en los candidatos que dificulta el control de sus votantes, aumentan los incentivos para la búsqueda de bienes clientelares (o en inglés, *pork barrel*) y debilitan los programas de los partidos y sus controles disciplinarios. En un congreso:

multipartidista los apoyos para el presidente son puntuales y poco estables, y los apoyos se basan en los intercambios generados en torno a la distribución de bienes clientelares, a las políticas públicas y a la composición de los gabinetes ministeriales (Ames 1995, 407).¹

En ciertos contextos, abrir las listas para inducir a un modelo de representación proporcional es solamente posible en un entorno de partidos ideológicos con un férreo control disciplinario. Sin embargo, con partidos débiles predominan los intereses locales en el control de las nominaciones de candidatos, lo que luego se convierte en la causa de la debilidad en el control del comportamiento de los diputados en el ejercicio de sus funciones (Ames 1995, 431).

Para la literatura especializada en presidencialismos, la configuración de mayorías y minorías legislativas representan un obstáculo para la estabilidad de las democracias si estas resultan desfavorables al Ejecutivo (Mainwaring 1995; Mainwaring y Shugart 1997). La doble legitimidad, la existencia de gobiernos divididos o de presidentes con minorías parlamentarias y la debilidad de las coaliciones de gobierno, dificultan la posibilidad de conseguir consensos y cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Pero la tesis de Mainwaring es válida, según Chasqueti, "si se considera únicamente los sistemas multipartidarios donde los presidentes no desarrollan estrategias de cooperación. Eso equivale a decir que la combinación político-institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones" (Chasqueti 2001, 327).

Para este autor, el caso ecuatoriano se califica de la siguiente manera: Borja (1988-1992) como coalición mayoritaria; Febres Cordero (1984-1988), Duran Ballén (1992-1996) y Bucaram (1996-1997) como coaliciones de gobierno minoritarias en sistemas de multipartidismo extremo; y, Roldós (1979-1981) y Mahuad (1998-2000) como gobiernos con partidos minoritarios o con formatos apartidarios (Chasqueti 2001, 337).²

PUGNA DE PODERES EN ECUADOR ¿QUIÉNES BLOQUEAN Y POR QUÉ?

La expresión "pugna de poderes" es una etiqueta principalmente utilizada por el debate académico para clasificar el conflicto producido entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y desde el retorno a la democracia (Burbano de Lara y Rowland 1999; Mejía Acosta 2002; Pérez-Liñán 2003; Sánchez 2008; Sánchez Parga 1998).

Para Pérez-Liñán con el retorno de la democracia a América Latina las reformas constitucionales debilitaron progresivamente la capacidad del presidente para prevalecer en sus confrontaciones con el congreso, lo que se explica en dos motivos: i) la imposibilidad de una intervención presidencial militar en contra de los legisladores; y, ii) los procesos de democratización se vieron acompañados de reformas constitucionales que eliminaron los instrumentos jurídicos del presidencialismo autoritario (Pérez-Liñán 2003, 159).³

¹ Ver Abranches 1998.

² En términos de Chasqueti "los multipartidismos moderados muestran un número acotado de alternativas de gobierno: gobierno de partido, coalición mayoritaria, o gobierno en minoría con un apoyo legislativo del entorno del 40%" (Chasqueti 2001, 337). De otro lado, "en cuanto a los sistemas de multipartidismo extremo podría decirse que el abanico de opciones de gobierno es mucho más amplio: coaliciones mayoritarias, coaliciones minoritarias, gobierno de partido minoritario o gobierno apartidario" (Chasqueti 2001, 338).

³ Sin embargo, la experiencia ecuatoriana en materia de presidencialismo es una excepción a la afirmación de Pérez-Liñán. Las constituciones desde el retorno a la democracia (1978, 1998, 2008) tienden cada una, progresivamente, a fortalecer la influencia del presidente de la República como eje central del sistema político.

Para Burbano de Lara y Rowland, la convivencia de un gobierno de minoría con un Legislativo de oposición y fragmentado obliga al Ejecutivo a formar mayorías ocasionales para el impulso de leyes en temas puntuales. Estas negociaciones están conducidas sobre el reparto de prebendas para el legislador, asignaciones para su circunscripción y funciones legislativas en las comisiones legislativas estratégicas, lo que motiva la deslealtad de este con el partido, lo que podría producir hasta su desafiliación (Burbano de Lara y Rowland 1999, 136, 167, 176).

A esto debe sumarse el total descontrol en el proceso de elaboración de leyes, cuya jerarquización constitucional y priorización en la agenda legislativa no estaba normada legalmente hasta 1998. Esto fue aprovechado por los legisladores ecuatorianos para presentar masivamente proyectos de ley que favorecieran sus expectativas personales y distritales. Muchos de los vetos eran una respuesta de bloqueo y contención a legislaturas mayoritariamente de oposición que presentaban proyectos sin perspectiva nacional y generalmente motivados en la asignación de recursos en obras de infraestructura de carácter local (Burbano de Lara y Rowland 1999, 188).

Según Mejía Acosta (2002, 143-169), antes de la irrupción a la democracia de los regímenes militares en Ecuador, el bloqueo entre el gobierno y el Legislativo se resolvía disolviendo al Congreso. Luego, con el retorno democrático en 1979, las sucesivas reformas constitucionales tendieron a debilitar al Legislativo y fortalecer al presidente, atribuyéndole funciones que le permitían prevalecer sobre la legislatura en materia de producción normativa. Aun hoy, las materias de legislación exclusiva son de naturaleza presupuestal o de división territorial; por ejemplo, además de la potente capacidad presidencial de vetar totalmente las leyes y de que estas sean nuevamente tratadas solamente un año después. Este desplazamiento del Legislativo debilitó sus capacidades de iniciativa, de tal manera que sus demandas serían procesadas a través de ataques al gobierno y en disputas constitucionales.

Para Sánchez (2008) el conflicto de los diputados con el Ejecutivo prepara el terreno para abrir las negociaciones entre los legisladores y el presidente. Por eso se explica que los partidos tengan tan débil capacidad de controlar a sus diputados, que frente a la menor disputa se desafiliaban para pertenecer a una zona gris de militancia llamada como "diputación independiente". Tanto partidos como diputados, independientes, independizados o no, aprovechan las disputas con el Ejecutivo para fortalecer sus posiciones y por esta vía lograr mejores resultados en su negociación. Los Ejecutivos buscan impulsar sus agendas mientras que los legisladores buscan obtener mejores resultados particulares. Los bienes de distribución son cargos legislativos en funciones administrativas claves en comisiones, en las directivas de las comisiones, en el ex plenario de las Comisiones Legislativas, en el Consejo de la Administración de la Legislatura o en los altos cargos del pleno legislativo como presidencia o vicepresidencias; también son la distribución de partidas para la construcción de obras en sus circunscripciones, que en algunos casos conducía al manejo deshonesto de los recursos públicos (Sánchez 2008, 171-176).

Conformación de órganos legislativos

Los antecedentes normativos de la actual conformación de los órganos legislativos parten de la Constitución de 1978 con el retorno real de la democracia al año siguiente; en 1998 la reforma constitucional mantuvo la misma ley legislativa del año 1992 y reformada en 1996; en la más reciente reforma constitucional de 2008 se reconfiguraron las reglas de funcionamiento del Poder Legislativo, y en el 2009 se expidió la ley actualmente vigente para el funcionamiento de la, ahora llamada, Asamblea Nacional, otrora Congreso Nacional.

La repartición de las funciones responde a los criterios mencionados por Sánchez (2008, 178). Por un lado se obedecen las reglas del marco institucional, y los partidos más votados son los que copan los espacios de mayor influencia y control. Pero también es cierto que las reglas informales siguen prevaleciendo, sobre todo en los casos en los que no hay una disposición expresa en el marco normativo institucional.

El cuadro 1 (en anexos) muestra cómo estuvo marcada la ruta de la producción legislativa en el diseño institucional desde el retorno a la democracia y en los sucesivos gobiernos. Lo que se puede observar es que la ausencia de un marco institucional claro pudo desmejorar la producción legislativa y el diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, no queda clara la composición de lo que se considera como un "bloque legislativo" ni el número de bloques que se pueden conformar al interior del poder estatal (Constitución de 1998, art. 128; Constitución de 2008, art. 124; Ley legislativa de 2009, art. 116); el Consejo Administrativo de la Legislatura desde 1992 o Consejo de Administración Legislativa desde 2009 están integrados por vocales sin distinguir entre mayorías o minorías según los textos legales (Constitución de 1978, art. 66; Ley legislativa de 1992, art. 1; Ley legislativa de 2009, art. 13); el presidente o vicepresidentes de la legislatura son elegidos sin seguir criterios preestablecidos como de legitimidad electoral, sino por acuerdo de los miembros del partido político mayoritario o coalición de partidos, lo que permite que puedan ser elegidos de fuera de sus filas (Constitución de 1998, art. 129; Constitución de 2008, art. 121).

La saturación de propuestas de ley en los primeros años de la vida democrática sumada a la constante rotación de los presidentes y vicepresidentes de la legislatura, de los consejos administrativos y de las comisiones; la ausencia de parámetros de calificación de las propuestas de ley; el caos en la organización de bancadas; los intereses personalistas de los legisladores; la debilidad en los controles disciplinarios en los partidos políticos; entre otros detalles explicados por Sánchez (2008), revelan por qué los presidentes recurrieron al bloqueo de una gran cantidad de leyes presentadas. Desde el gobierno de León Febres Cordero, hasta el gobierno de Fabián Alarcón se puede notar que los presidentes vetaron en promedio uno de cada diez proyectos de ley presentados.⁴

Según el cuadro 2 (en anexos), y desagregando los datos, se puede ver que Durán Ballén (14,6%) y Alarcón (12,8%) son los presidentes que más vetaron, en comparación con Febres Cordero (8,4%) y Borja (7,0%) que vetaron un poco menos. Los hallazgos demuestran que los gobiernos con legislaturas multipartidistas y fragmentadas tienen mayores posibilidades de recurrir al veto presidencial como recurso para bloquear a los legislativos. Precisamente Durán Ballén y Alarcón fueron presidentes que gobernaron sin partido político durante sus mandatos. El primero llegó al poder con el efímero partido Unión Republicana cuyos pocos diputados lo abandonaron en el camino hasta el extremo de dejarlo solo en el último año de gobierno. Lo mismo sucedió con el presidente interino Alarcón que ascendió al poder cuando fue depuesto el presidente Bucaram, y en calidad de Presidente del Congreso Nacional.

4. Aunque lo correcto sería comparar el número de vetos expedidos con el número de leyes aprobadas. Pero por ausencia de estos datos la comparación se realiza sobre el número de proyectos presentados. En ese caso, si se compararan los vetos sobre las leyes promulgadas, el porcentaje de vetos sería todavía mayor.

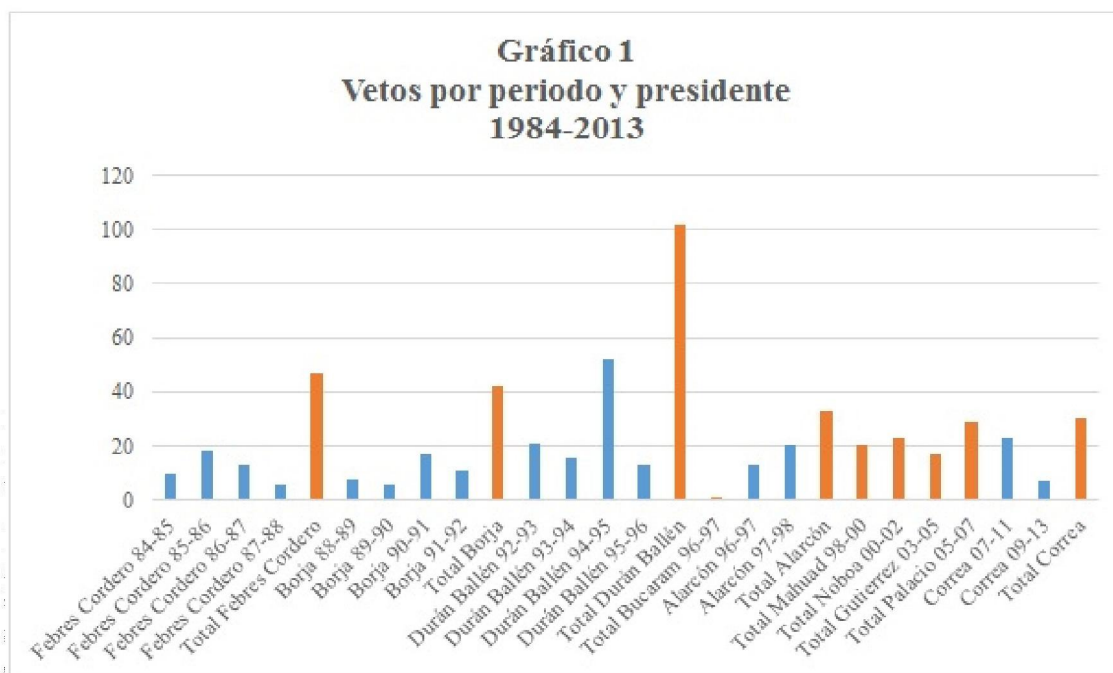


Gráfico 1. Vetos por periodo y presidente. Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional del Ecuador. Elaboración del autor.

El gráfico 1 refleja la cantidad de leyes vetadas por periodo y por presidente en el lapso comprendido entre 1984-2013. También demuestra que en el primer año en el ejercicio de funciones, denominado como "luna de miel" entre el presidente y los legisladores, hay un alto nivel de conflicto que se explica en el empleo estable del recurso del veto. De un promedio estimado de 15 vetos presidenciales expedidos por cada año en el ejercicio del poder, los presidentes Febres Cordero, Borja y Alarcón están bordeando de cerca esta cifra, mientras que destaca el presidente Durán Ballén quien sobrepasa la media con 21 vetos dentro del primer año de ejercicio. Es curioso que en el primer año de ejercicio de sus funciones, el presidente Borja con una mayoría favorable en el Congreso Nacional, haya vetado casi la misma cantidad de veces que Febres Cordero, quien asumió sus funciones con una oposición consolidada y organizada. Al contrario, el gran número de vetos expedidos durante el gobierno de Durán Ballén en el transcurso del primer año demuestra que en un contexto de multipartidismo fragmentado se encuentra un clima de oposición al gobierno que luego se repliega en el último año, y tras los ataques de la legislatura al recurrente uso del veto.

En el gráfico 1 destaca de manera especial el total de vetos expedidos durante el gobierno de Durán Ballén, pero también sorprende que todos los gobiernos, a excepción del periodo de Correa, mantengan niveles estables de generación de vetos. Aun en la etapa de crisis política sucedida entre los años 1997 a 2007 -que corresponde a las barras que muestran solamente los totales por la brevedad de los gobiernos que funcionaron en esa época- se puede notar que se mantiene constante el uso del veto presidencial. Los gobiernos de Mahuad, Noboa, Gutiérrez y Palacio, que corresponden a dos periodos presidenciales, entre todos, muestran similar tendencia al uso del veto que bordea los veinte por cada uno. Nótese que los presidentes Noboa y Palacio, que fueron presidentes posesionados en el poder al suceder a sus binomios derrocados, tienen mayor número de vetos a leyes que sus predecesores, lo que quiere decir que el nivel de conflicto no disminuyó en ausencia de los presidentes derrocados.

Además, a pesar de esta tendencia, también se puede ver que la recurrencia en el uso del veto empieza a disminuir durante el gobierno del presidente Correa. Mientras los gobiernos de Mahuad y Noboa suman en total 43 vetos, y los gobiernos de Gutiérrez y

Palacio 46 en cuatro años cada uno, ratifican el promedio de 10,8 vetos por año el primero, e igualmente 11,5 el segundo, el presidente Correa alcanza la cifra de 30 vetos en 6 seis años, a un promedio de 5 vetos por año, lo que demuestra una caída importante en el empleo del veto a menos de la mitad del promedio. Es cierto que el clima político en el que gobierna Correa es diferente. Después de asumir el poder en el año 2007, y sin partido político representado en el Congreso Nacional, convoca a una Asamblea Constituyente que sustituyó en sus funciones al antiguo Congreso Nacional. En las sucesivas elecciones, el presidente Correa acumuló un capital político en crecimiento dentro del órgano que sustituyó al antiguo Congreso Nacional, la primera Asamblea Nacional y aun más en la segunda. Sin embargo, incluso con esta histórica ventaja, ¿por qué vetó 30 veces en los últimos años?

En el 2009 el partido oficialista en Ecuador obtuvo 59 de 124 curules legislativas y después de las elecciones legislativas de 2013 su influencia creció a 100 de 137. En este primer periodo tuvo un poco menos de los 63 votos que le permitían consolidar una mayoría absoluta, mientras que para el siguiente tiene 31 votos más allá de los necesarios para consolidar una mayoría.

Como referencia, y según el registro de la Asamblea Nacional, de 2009 a 2012, 503 proyectos de ley han sido tramitados en el poder legislativo, 425 por iniciativa de la Asamblea Nacional, mientras que 69 de estos por el presidente de la República, los demás por otros órganos. De estos, 23 proyectos presentados por los legisladores se han publicado, mientras que 30 de los presentados por el presidente Correa se expidieron en el Registro Oficial. Los vetos totales a las leyes publicadas ascienden a 30 de 56, lo que da a entender que la capacidad de bloquear las intenciones del presidente de República está por encima de la mitad de las iniciativas publicadas en el Registro Oficial, aun cuando goce el Ejecutivo de una mayoría favorable que no es ni multipartidista ni fragmentada, pero fecunda en vetos.

CONCLUSIONES

El "efecto luna miel" tiene algunas contradicciones en un contexto de multipartidismo fragmentado. Los datos presentados en este trabajo demuestran que en Ecuador los gobiernos han vetado en todos los años de sus mandatos, y aunque los datos muestran que en el primer año hay una pequeña disminución esto no parece decir que existan relaciones de cooperación y reciprocidad estables, sino tal vez que el conflicto es menos intenso en ese momento de sus mandatos.

La literatura sobre el tema también sugiere que el conflicto se intensifica posteriormente, y que por tanto aumentan las posibilidades de que los presidentes veten, por un estilo de negociación que en nada se parece a una "luna de miel", sino a una permanente contienda, en donde los legisladores en contextos multipartidistas se separan de la disciplina de sus partidos o se desafilian para votar a favor del Ejecutivo en temas puntuales de su agenda de reformas.

Esta indisciplina partidaria podría ser producida por el origen electoral de los diputados que provienen de listas abiertas, de partidos políticos con escasos controles disciplinarios o débiles, por el gran peso de las demandas seccionales de los electores, o por la aceptación de los legisladores a la oferta del ejecutivo en el manejo de bienes públicos a cambio de sus votos. Los gobiernos de minoría encuentran en la indisciplina de los legisladores y en la debilidad de los controles disciplinarios partidarios una oportunidad para tentar a los legisladores "medianos" o "independientes" a participar coyunturalmente en la agenda de reformas oficialistas. De esta forma los gobiernos sin una mayoría legislativa podrían cumplir con sus funciones sin necesidad de establecer coaliciones de gobierno estables.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 31,1: 5-14.
- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz. 2006. Presidential vetoes in Latin American Constitutions. *Journal of Theoretical Politics*, 18: 98-120.
- Ames, Barry. 1995. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39, 2: 406-433.
- Aninat, Cristóbal y John Londregan. 2005. Urgencies, Gate Keeping and Agenda Control in the Chilean Congress. *Center on Institutions and Governance. Working Paper*, 11.
- Alcántara Sáez, Manuel y Francisco Sánchez López. 2001. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 112: 53-76.
- Burbano de Lara, Felipe y Michael Rowland. 1999. Pugna de Poderes. En *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- Cameron, Charles. 2001. Vetoes, Bargaining, and Boundary Condition. *Political Analysis*, 20: 520-524.
- Cameron, Charles y Susan Elmes. 1994. Sequential Veto Bargainin. *Working paper* (abril): 44.
- Carey, John. 2003. Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35, 2: 191-211.
- Chasquetti, Daniel. 2001. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, ed. Jorge Lanzaro. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferejohn John y Charles Shipan. 1990. Congressional Influence on Bureaucracy. *Journal of Law, Economics & Organization*, 6: 1-20.
- Figueroa Schibber, Constanza. 2005. Las insistencias en la relación Ejecutivo-Legislativo en la Argentina: espacios de negociación a través de la innovación institucional. Trabajo presentado en el "VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político". Argentina: Córdoba.
- Indridason, Indridi. 2011. Executive Veto Power and Credit Claiming: Comparing the Effects of the Line-item Veto and the Package Veto. *Public Choice*, 146, 3-4: 375-394.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. 2002. Presidencialismo y sistema de partidos en América latina. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott. 1995. Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88: 115-144.
- Molinelli, Guillermo. 1996. Relaciones Presidente-Congreso en Argentina. 1983-1995, *POSTData*, 2: 59-90.
- Matthews, Steven. 1989. Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game. *The Quarterly Journal of Economics*, 104, 2: 347-369.
- McCarty, Nolan. 1997. Presidential Reputation and the Veto. *Economics and Politics*, 9, 1: 1-26.
- Palanza, Valeria y Gisela Sin. 2013. Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, 5, 1: 37-66.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo. *Latin American Research Review*, 38, 3: 149-164.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, Partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Sánchez, Francisco. 2008. ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito: FLACSO/ USAL.

- Sánchez Parga, José. 1998. *La pugna de poderes: análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. 2002. Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Buenos Aires: Paidós.
- Spitzer, Robert. 2001. The Law: The 'Protective Return' Pocket Veto: Presidential Aggrandizement of Constitutional Power. *Presidential Studies Quarterly*, 31, 4: 720-732.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán. 2007. Poderes de agenda condicionales en América Latina. *POSTData*, 12: 77-106.
- Tsebelis, George y Tatiana P. Rizova. 2005. Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist. *Reunión anual del Consorcio Europeo de Investigación Política* (abril). Universidad de Essex: Colchester.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán. 2005. The History of Conditional Agenda Setting in Latin America. *Latin American Research Review*, 40, 2: 3-26.
- Tsebelis, George. 1994. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda. *The American Political Science Review*, 88, 1: 128-14.

Anexo 1. Cuadro 1: Evolución normativa: conformación de las instituciones para la producción legislativa

| Órganos | Constitución 1978* | Ley 1992 (1996, 1998) | Constitución 1998 | Constitución 2008 | Ley 2009 |
|---|---|--|--|---|---|
| Bloque legislativo / bancada legislativo | | | Diez diputados de un solo partido o unión de diputados de diferentes partidos (Art. 128). | Número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional (Art. 124). | Número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional (artículo 116) |
| Comisiones | Cuatro comisiones (art. 60) | Dieciocho comisiones integradas por siete vocales dentro de los primeros quince días del período de sesiones (art.30 y 31) | Comisiones especializadas permanentes. La ley determina el número, conformación y competencias. Se prohíbe las comisiones ocasionales (art. 134) | Comisiones especializadas permanentes. La ley determina el número, conformación y competencias (art. 125) | Doce comisiones (Art. 21) El pleno aprueba la integración de las comisiones (art. 23) Se pueden crear comisiones especializadas ocasionales (art. 9.19) |
| Plenario de las Comisiones Legislativas/ Consejo Administrativo de la Legislatura/ Consejo de Administración Legislativa | El Plenario conoce, aprueba o niega los proyectos de ley en proceso de las Comisiones (art. 66) | El Consejo está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes y por cuatro diputados elegidos por el Congreso Nacional de diferentes bloques legislativos (Art 1, agregado por el art. 5 de la Ley 114 de 1998) | | | Está integrado por el Presidente de la Asamblea Nacional, quien lo presidirá, dos vicepresidentes o vicepresidentes y cuatro vocales elegidos de diferentes bancadas (art. 13).** |
| Presidente y vicepresidentes de la Legislatura | | | Un presidente y dos vicepresidentes son elegidos cada dos años. El primero por partido con la primera mayoría, el primer vicepresidente con la segunda mayoría, y el segundo vicepresidente por las minorías (art. 129). | Un Presidente y dos Vicepresidentes elegidos para un periodo de dos años, y podrán ser reelegidos (art. 121). | |

Tabla 1. Evolución normativa: conformación de las instituciones para la producción legislativa. Fuentes consultadas: Constitución Política de la República 1978; Constitución Política de la República 1998; Ley Orgánica de la Función Legislativa 1996; Constitución de la República 2008; Ley Orgánica de la Función Legislativa 2009. Elaboración del autor.

* La Constitución de 1978 no fue reglamentada por una Ley Orgánica de la Función Legislativa. Hubo un reglamento de sesiones que no fue posible conseguir.

** No está claro cómo se escogen a los cuatro vocales del CAL.

Anexo 2. Cuadro 2: Comparativo de vetos por periodo legislativo y por proyectos de ley presentados

| Presidente | Periodos | Proyectos de ley presentados | Total de proyectos presentados | Vetos | Total de vetos |
|---------------------|-----------|------------------------------|--------------------------------|-------|----------------|
| León Febres Cordero | 1984-1985 | 144 | 558 | 10 | 47 |
| | 1985-1986 | 104 | | 18 | |
| | 1986-1987 | 101 | | 13 | |
| | 1987-1988 | 108 | | 6 | |
| Rodrigo Borja | 1988-1989 | 190 | 597 | 8 | 42 |
| | 1989-1990 | 162 | | 6 | |
| | 1990-1991 | 140 | | 17 | |
| | 1991-1992 | 105 | | 11 | |
| Sixto Durán Ballén | 1992-1993 | 190 | 679 | 21 | 102 |
| | 1993-1994 | 138 | | 16 | |
| | 1994-1995 | 229 | | 52 | |
| | 1995-1996 | 122 | | 13 | |
| Abdalá Bucaram | 1996-1997 | 123 | 123 | 1 | 1 |
| Fabián Alarcón | 1996-1997 | 70 | 258 | 13 | 33 |
| | 1997-1998 | 188 | | 20 | |
| Total: | | | 2215 | | 225 |

Tabla 2. Comparativo de vetos por periodo legislativo y por proyectos de ley presentados. Fuente consultada: Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional del Ecuador. Elaboración del autor.

Nota: A partir de 1998, no hay datos disponibles.