

Dinámicas políticas en la Asamblea Nacional de Ecuador en el período 2013-2015

*The Political Dynamics of the Ecuadorean
National Assembly 2013-2015 period*

Matthieu Le Quang

Político. Doctorando, Université Paris VII.

Correo electrónico: matthieulq@hotmail.com

Resumen

Este artículo trata de analizar las dinámicas parlamentarias al interior de la Asamblea Nacional durante el primer período de la legislatura: de mayo de 2013 a mayo de 2015. El análisis se concentra en la producción legislativa, la votación de las organizaciones políticas, los bloques de mayoría y minoría, así como la disciplina partidaria. La posición hegemónica del movimiento Alianza PAIS influye en esta dinámica, lo que diferencia este período del de 2009-2013. Lo más sorprendente es la ruptura temporal poselecciones seccionales de febrero de 2014, que está marcada en todas las variables que se analizan en este artículo.

Palabras clave: Ecuador; Asamblea Nacional; Alianza PAIS; dinámicas legislativas.

Abstract

This article attempts to analyze the parliamentary dynamics within the National Assembly during the term of May 2013 to May 2015. The main focus of which will be on legislative output, voting from political organizations, majority and minority coalitions as well as party discipline. The hegemonic position of Alianza PAIS influencing these dynamics is what mainly differs from the 2009-2013 period. The most outstanding result is the temporal post-elections rupture that occurs in February 2014, which is analyzed within all the variables under scrutiny.

Key words: Ecuador; National Assembly; Alianza PAIS; legislative dynamics.

Recibido: 14-agosto-2015. Aprobado: 29-septiembre-2015.

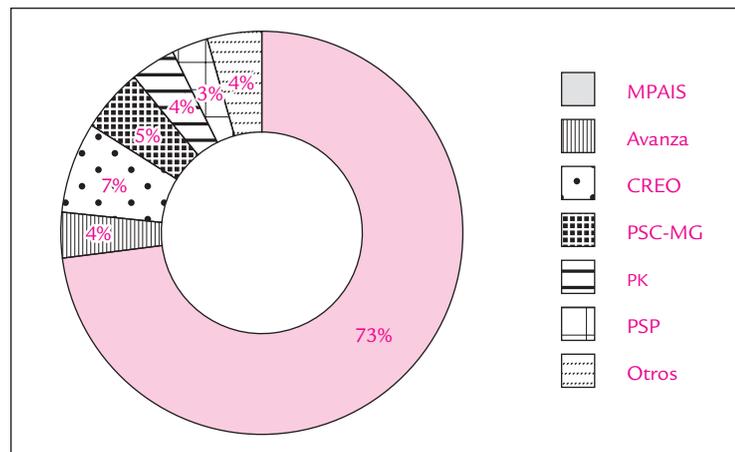
1. Introducción

En febrero de 2013 se renovó la Asamblea Nacional en elecciones legislativas cuyo resultado fue inesperado para el movimiento Alianza PAIS (PAIS). En efecto, en la nueva Asamblea, que se instaló el 15 de mayo de 2013, PAIS obtuvo 100 de los 137 asambleístas, superando ampliamente la mayoría absoluta necesaria para aprobar los proyectos de ley (69 votos). Este resultado representa un cambio radical respecto a la conformación de la anterior Asamblea Nacional, ya que entre 2009 y 2013 PAIS no tenía la mayoría absoluta¹ y entonces necesitaba negociar con otras organizaciones políticas para aprobar las diferentes leyes.

Además de PAIS, que representa el 73% de la Asamblea Nacional, cinco organizaciones políticas están personificadas con más de un asambleísta: el movimiento Creando Oportunidades (CREO), con 10 asambleístas (el 7% del total); el Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero (PSC-MG), con 7 (5%); Avanza y Pachakutik (PK), con 5 cada uno (4%) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP), con 4 (3%). Otros seis asambleístas completan la composición de esta Asamblea: tres vienen de fuerzas locales (Bolívar Castillo, remplazado por Verónica Arias, ambos del Movimiento Acción Regional por la Equidad (ARE); René Yandún, del Movimiento Integración Democrática del Carchi, y Daniel Cisneros, reemplazado por Raúl Villao, del Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente Lista), dos independientes que renunciaron a su organización política (Ramiro Aguilar, exmovimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA) y Luis Fernando Tapia, ex-PSP), y Abdalá Bucaram, del ex-Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Gráfico 1

Composición de la Asamblea Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional (<http://asambleanacional.gob.ec/>), 2015.

¹ PAIS empezó el período legislativo en 2009 con 57 asambleístas de los 124 y lo terminó con 49, después de algunas deserciones.

La composición actual de la Asamblea es muy diferente a la anterior, integrada por 19 organizaciones políticas. Esto puede ser el efecto del nuevo método adoptado en el Código de la Democracia: el método D'Hondt, que privilegia a las organizaciones mayoritarias. Otro cambio radical en comparación con la Asamblea anterior: en este período, solo dos asambleístas se separaron de sus organizaciones políticas para ser independientes, mientras que en los dos primeros años de la Asamblea anterior, la deserción partidaria representaba el 9% (11 asambleístas renunciaron a su partido para pasar a otros o para ser independientes). Entre 2009 y 2013, el 12% del cuerpo legislativo se separó de la organización por la que fue electo (15 asambleístas).

Este artículo busca analizar las dinámicas de la Función Legislativa durante el primer período de la nueva composición de la Asamblea Nacional: desde el 15 de mayo de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015. Para lograrlo se retoma la metodología utilizada en análisis anteriores (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a y 2013b) en la cual las dinámicas parlamentarias son “entendidas como la actuación de las organizaciones políticas en relación con sus diversos posicionamientos en cada votación” (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a: 22). Los posicionamientos están atravesados por diversos juegos de cooperación y conflicto entre las organizaciones políticas presentes en la Asamblea, y se decanta por tipos de votos: Sí, No, Blanco, Abstención y Ausencia.²

Para el análisis que sigue se construyó una base de datos con dos entradas: a) la totalidad de las votaciones en el pleno de los proyectos de ley durante el período analizado; b) el voto de cada uno de los asambleístas que forman parte del cuerpo legislativo. Así, la base permite analizar el comportamiento del voto de los 137 asambleístas en las 45 votaciones³ efectuadas entre mayo de 2013 y mayo de 2015 en torno a diversos proyectos de ley.

A partir de esta base de datos, el objetivo es analizar las dinámicas internas de la Asamblea durante los dos primeros años de la presidencia de Gabriela Rivadeneira, con una comparación parcial con los dos primeros años de la Asamblea anterior (2009-2011). Estas dinámicas se traducen en la producción legislativa, en la votación y en la conformación de bloques de mayoría y minoría, así como en la disciplina parlamentaria. Y terminaré este artículo con la siguiente conclusión: los resultados de las elecciones locales del 26 de febrero de 2014 han tenido consecuencias políticas dentro de la Asamblea Nacional a nivel de producción legislativa, del rango de apoyo de las votaciones y del promedio de votos con los cuales se aprobaron los proyectos de ley.

2 Aunque no se expresa directamente como un voto, se considera que la ‘ausencia’ puede formar parte de las estrategias de posicionamiento de cada asambleísta al momento de la votación de un proyecto de ley. Por este motivo, se coloca a la ‘ausencia’ en el mismo nivel analítico que las otras cuatro opciones de voto a disposición de los asambleístas.

3 El número de votaciones es superior al número de proyectos de ley aprobados, dado que tres proyectos fueron votados en varias partes: el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación en siete partes, el Código Integral Penal en cuatro partes y una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) en dos partes.

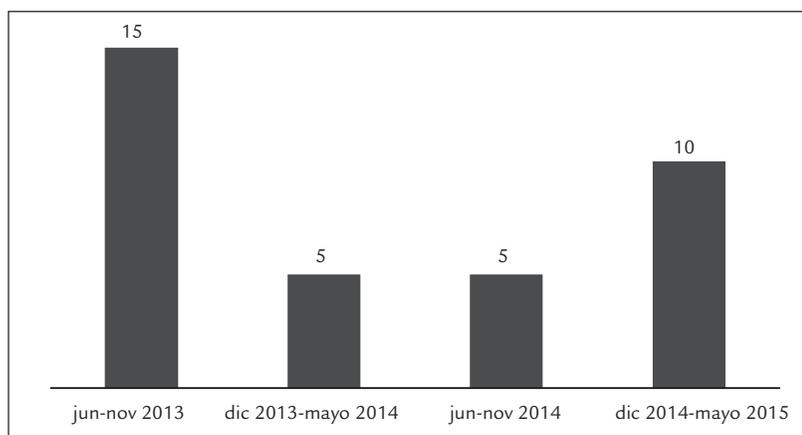
2. La producción legislativa

En este análisis solo nos interesan las votaciones de los proyectos de ley, así como la de Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní,⁴ ya que las otras votaciones —resoluciones, mociones, cambio de orden del día, vetos— tienen otras dinámicas de votos (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a). Entre el 31 de mayo de 2013, fecha de la votación del primer proyecto de ley, y el 28 de abril de 2015, fecha de la última votación, se han aprobado 34 proyectos de ley y esta Declaratoria de Interés Nacional.⁵

Para analizar la dinámica de la producción parlamentaria, decidí dividir este período en cuatro semestres: junio-noviembre de 2013, diciembre 2013-mayo 2014, junio-noviembre de 2014 y diciembre 2014-mayo 2015. En el gráfico 2 se puede observar que el primer semestre fue el de mayor producción, con la aprobación de 15 proyectos de ley; seguido por el último semestre, con 10 proyectos de ley, de los cuales cinco fueron aprobados en el último mes. Solo en los dos primeros meses de la Asamblea, entre el 31 de mayo y el 30 de julio de 2013, se aprobaron siete proyectos de ley. Las discusiones en torno al Código Orgánico Integral Penal (COIP) y las tensiones que generó la sanción a tres asambleístas de PAIS cambiaron la dinámica parlamentaria. A partir de este momento, se observa una menor producción legislativa, como si la intervención del presidente Rafael Correa dentro de la Asamblea hubiera generado una sensación de sumisión del Legislativo al Ejecutivo.

Gráfico 2

Proyectos de ley votados por semestre (mayo 2013-mayo 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

4 Se considera la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní como un proyecto de ley.

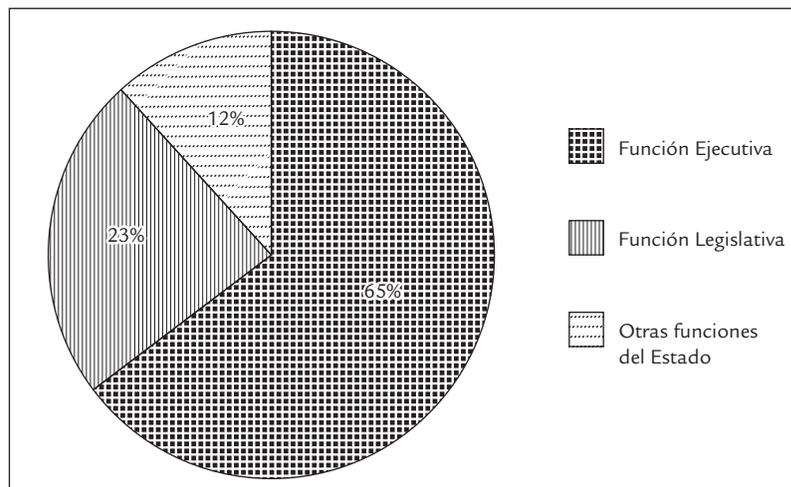
5 Estos 34 proyectos de ley dieron lugar a 44 votaciones. Con la aprobación de la Declaratoria de Interés Nacional, a continuación se analizarán 45 votaciones. Para conocer el nombre de cada uno de estos proyectos de ley, ver el anexo 1.

Si se compara esta producción con el primer período de la Asamblea anterior (agosto 2009-julio 2011) durante el cual se aprobaron 42 proyectos de ley (de los cuales 8 correspondían al Régimen de Transición de la Constitución), se observa una menor producción en el período actual, a pesar de tener una organización política hegemónica, lo que no se daba en la anterior conformación. También se observa una dinámica diferente: el primer semestre 2009 fue el de menor producción (5 leyes) y el tercero el de mayor producción (19 leyes).

Otra variable que se puede analizar dentro de la producción legislativa es el origen de la iniciativa legislativa, es decir, quiénes están proponiendo proyectos de ley.⁶ Según el gráfico 3, el 65% de los proyectos provienen del Ejecutivo, mientras que solo el 23% es de iniciativa de la Asamblea Nacional y el 12% de otras funciones del Estado. Para esta última categoría, la Función Judicial y la Función de Transparencia y Control Social comparten cuatro proyectos de ley aprobados (dos cada una).

Gráfico 3

Origen de la iniciativa legislativa 2013-2015



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Si precisamos más el análisis mediante la variable temporal, se puede observar que de los proyectos de ley aprobados con origen de la Función Legislativa, cinco de los ocho proyectos de ley provenían de la Asamblea Nacional del período 2009-2013. Es decir que solo el 9% de los proyectos de ley aprobados es de iniciativa de la Asamblea Nacional actual, cifra menor a los proyectos que vienen de las otras funciones del Estado (Judicial y Transparencia y Control Social).

⁶ En esta parte solo se toman en cuenta los proyectos de ley y no la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, que tiene un procesamiento contenido en la Constitución.

3. La votación parlamentaria

En esta parte se analiza la evolución del voto de los parlamentarios, a partir del umbral de apoyo obtenido por cada proyecto de ley, luego de las votaciones efectuadas en el pleno después del segundo debate. El umbral de apoyo alude al número de votos en favor de los diversos proyectos de ley discutidos en el pleno. Para la aprobación de un proyecto de ley se necesitan 69 votos afirmativos, es decir, la mayoría absoluta de votos de los 137 asambleístas que integran el pleno de la Asamblea Nacional. Contrariamente al período legislativo 2009-2013, en el cual cuatro proyectos de ley no alcanzaron la mayoría absoluta necesaria para su aprobación, en este período, por el momento, ningún proyecto ha sido rechazado, lo que se explica por la posición hegemónica de PAIS.

Para examinar la evolución del voto se ha construido una tipología que incluye las 45 votaciones efectuadas, con cuatro categorías que establecen rangos de apoyo a los proyectos de ley.

El tipo A corresponde al umbral de apoyo a los proyectos de ley menor a los dos tercios de la Asamblea, es decir, entre 69 y 91 votos; número menor al total de asambleístas de PAIS. En la tabla 1 se puede ver que un tercio de los proyectos de ley fueron aprobados con este rango de apoyo. A pesar de la dificultad de comparar con la Asamblea anterior, ya que PAIS actualmente posee el 73% del total de los asambleístas, mientras que en la anterior solo tenía el 46%, al principio, y el 41%, al final del primer período, el resultado es casi idéntico: entre 2009 y 2011 el 40% de los proyectos se encontraba en este rango de apoyo.

El tipo B corresponde a la aprobación de los proyectos de ley con más de los dos tercios de votos afirmativos hasta el número de asambleístas de la bancada de PAIS, es decir, entre 92 y 100 votos. En este rango solo se encuentra el 8,9% de las votaciones; eso quiere decir que en el 42% de las votaciones se llegó, como máximo, a los 100 votos favorables.

El tipo C corresponde a las votaciones que superan el número de asambleístas de PAIS (100 votos) pero que registran un apoyo menor al 80% (110 votos). Es el rango en el que se encuentran la mayoría de votaciones, con el 48,9%.

Finalmente, el tipo D corresponde a las votaciones que superan el 80% de votos favorables, es decir, más de 110 votos. Solo se encuentran cuatro votaciones en el tipo D, es decir, el 8,9%. En el primer período de la Asamblea anterior, este umbral de apoyo representaba el 28,9% de las votaciones. Esta diferencia se puede explicar por la obligación que tenía PAIS de negociar con varias fuerzas políticas para lograr la aprobación de un proyecto de ley. Aquellas leyes estaban mejor consensuadas.

Tabla 1
Tipología de apoyo a los proyectos de ley

	Rangos de apoyo	Cantidad de votaciones	Porcentaje de votaciones
Tipo A	Entre 69 y 91 votos	15	33,33
Tipo B	Entre 92 y 100 votos	4	8,89
Tipo C	Entre 101 y 110 votos	22	48,89
Tipo D	Más de 110 votos	4	8,89

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

El proyecto que menos votos positivos tuvo fue el de Ley de Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con 79 votos, y el de mayor cantidad de votos afirmativos fue el proyecto de Ley de Creación de la Universidad de las Artes (Uniartes), con 119 votos a favor. Hay que notar que las tres votaciones más numerosas corresponden a los proyectos para la creación de tres nuevas universidades: además de Uniartes, la Universidad Nacional de Educación (UNAE), con 114 votos, y Yachay, con 112.

4. Bloques de mayoría y oposición

Como se afirmaba en un análisis anterior, “las dinámicas de mayorías y oposición en un régimen presidencialista se articulan, por lo general, en relación con las orientaciones políticas y al juego de alianzas que se enmarcan desde las prioridades estratégicas del presidente de la República y del partido gobernante” (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a: 35). En la medida en que el movimiento político oficialista, PAIS, obtuvo la mayoría absoluta para aprobar por sí solo el conjunto de iniciativas legislativas propias, no necesitó proceder a un trabajo de acercamiento, negociación y construcción de mayorías, que pueden ser más o menos volátiles o durables en el tiempo, al contrario de la Asamblea anterior.

Pero aquí me interesa analizar quién está votando en el mismo sentido que PAIS y la dinámica de las otras fuerzas políticas. Para esto, se privilegia el análisis del voto de los actores legislativos como actores colectivos (organizaciones políticas), a excepción de los asambleístas que son representantes únicos de su fuerza política (tabla 3). También se calculó para cada uno de ellos el promedio de votos obtenidos en cada una de las 5 opciones de voto (Sí, No, Abstención, Blanco y Ausencia) a disposición de los asambleístas. Una opción que no voy a analizar es el voto en blanco, porque casi no ha sido utilizado durante este período (solo tres votos blancos en total, dos de asambleístas del PSC-MG y uno de un asambleísta de PAIS).

En la tabla 2 se pueden observar dos bloques muy distintos. El primero conformado por PAIS y Avanza, única fuerza política que generalmente vota con PAIS, pero que tiene el mayor porcentaje de ausentismo (20,89%). Durante este período, esta fuerza nunca votó en contra de un proyecto de ley y solo se abstuvo en el 5,33% de los casos. Se podría afirmar que, durante este período, privilegió la estrategia de la ausencia para demostrar su oposición a un proyecto de ley, como lo demuestra su actuación durante la votación al proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, al cual se opusieron abiertamente. A este bloque se pueden añadir, a partir de los datos de la tabla 3, dos binomios, dentro de los asambleístas que vienen de organizaciones locales: Bolívar Castillo/Verónica Arias y Daniel Cisneros/Raúl Villao, que siempre votan Sí (77,8% en el primer caso y 62,2% en el segundo) o se ausentan (22,2% y 37,8%, respectivamente).

El segundo bloque es el de la oposición. Se caracteriza por su débil proporción a votar Sí: esta opción solo representa al 19,6% de los votos de PK; 14,4% del PSP; 13,6% de CREO; y 12,7% por el PSC-MG. Estas tres últimas fuerzas tienen dinámicas de votación idénticas, con aproximativamente dos tercios de sus votos por el No (entre el 41% y 51%) y la abstención (entre el 19% y 26%). CREO es la fuerza que tiene el menor porcentaje de ausencia entre todas las fuerzas políticas (por debajo del de PAIS). De modo similar que estas fuerzas políticas, Luis Fernando Tapia (ex-PSP) y Ramiro Aguilar también tienen una preferencia de votos por el No y la abstención, y Abdalá Bucaram presenta un alto ausentismo, siendo lo mayoritario en sus votaciones. Ramiro Aguilar, por su parte, es el asambleísta con el mayor número de votos negativos.

El único asambleísta que es difícil situar en estos bloques es René Yandún, cuyo patrón de votación es más polarizado: se divide entre el Sí (47,7%) y el No (34,1%), y solo en el 11,4% de los casos se abstiene.

Tabla 2

Promedio de votos de las diferentes fuerzas políticas

	PAIS	Avanza	CREO	PSC-MG	PK	PSP
AUS	10,89	20,89	10,22	17,14	20,44	15,00
SÍ	88,89	73,78	13,56	12,70	19,56	14,44
NO	0,13	0	51,11	42,86	40,89	44,44
BL	0,02	0	0	0,63	0	0
ABS	0,07	5,33	25,11	26,67	19,11	26,11

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Tabla 3
Promedio de votos de los otros asambleístas

	AUS	SÍ	NO	BL	ABS
Ramiro Aguilar	0	26,67	73,33	0	0
Bolívar Castillo/ Verónica Arias	22,22	77,78	0	0	0
Daniel Cisneros/ Raúl Villao	37,78	62,22	0	0	0
Rene Yandún	6,67	46,67	33,33	0	13,33
Abdalá Bucaram	35,56	17,78	33,33	0	13,33
Luis Fernando Tapia	6,67	17,78	46,67	0	28,89

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

5. La disciplina partidaria

La disciplina partidaria visibiliza el grado de cohesión interna de los partidos políticos. Se habla también de grado de cohesión parlamentaria o de índice de disciplina partidaria. Barry Ames lo entiende como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido” (2000: 35). Esta puede o no ser una señal del grado de desarrollo organizativo de las fuerzas partidarias; así, “un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado” (Mainwaring y Soberg Shugart, 2002: 279).

Para el cálculo de la disciplina partidaria se recurre al Índice de Jones. Mark Jones (2002) utilizó dos índices para calcular la disciplina partidaria en el Congreso argentino: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. Para este estudio, se utiliza solo el segundo índice, cuya fórmula es la siguiente: votos a favor / votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan.

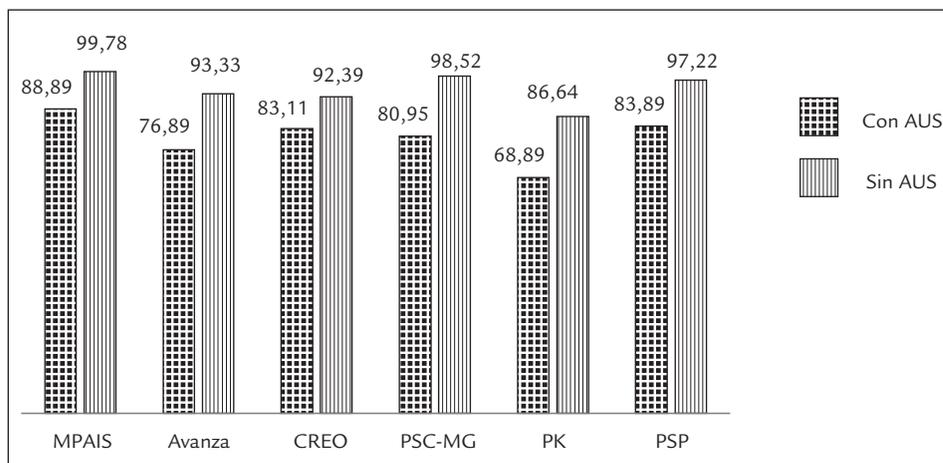
Dado que en el curso de las diferentes votaciones parlamentarias se registra un importante número de ausencias de los miembros de cada bloque, Jones delineó el uso de una fórmula adicional, el Índice de Jones considerando ausencias: votos a favor / número de legisladores totales del grupo parlamentario (*Ibid.*).

Para el análisis de la disciplina parlamentaria en la Asamblea Nacional del Ecuador 2013-2015 se considera el Índice en dos modalidades: a) el Índice de Jones sin ausencias, calculado a partir de la siguiente fórmula: votos de la opción mayoritaria / número de legisladores presentes del grupo parlamentario; b) el Índice de Jones con ausencias calculado de este modo: votos de la opción mayoritaria / número de legisladores totales del grupo parlamentario.

El promedio general de disciplina partidaria de todas las organizaciones políticas en la Asamblea Nacional 2013-2015 es del 94,65%, si no se cuentan las ausencias, y del 80,44%, si se las toma en cuenta. Estos resultados suponen un alto grado de cohesión interna de las fuerzas políticas representadas en el cuerpo legislativo. Considerar las ausencias influye de modo sustantivo en los resultados de la disciplina partidaria en general, y de cada organización en particular, y nos permite confirmar la hipótesis de las ausencias como parte de las opciones estratégicas a disposición de los asambleístas.

Gráfico 4

Disciplina partidaria 2013-2015 (valores en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Se puede observar en el gráfico 4 que PAIS es la fuerza política con mayor disciplina partidaria con o sin ausencia, como ya era el caso de la Asamblea anterior, aunque es más difícil de conseguir con el número de asambleístas que tiene actualmente. Si la cifra es alta, sin tener en cuenta la ausencia, llegando al 99,78% para este período, es ligeramente inferior cuando sí se toma en cuenta la ausencia, 88,89% (frente al 91,88%, entre 2009 y 2011); esto podría significar que las ausencias fueron utilizadas, en el momento de las votaciones, como una estrategia individual para no expresar un voto diferente al del resto del bloque.

Si no se toma en cuenta la ausencia, la única fuerza política que tiene un resultado inferior al 90% es PK con el 86,6%; el resto supera el 92%, el PSC-MG y el PSP llegan al 98,5% y al 97,2%, respectivamente. Como vimos, la ausencia es importante en el caso de PK, observable también en su Índice de Jones con ausencia, que es el menor de todas las fuerzas políticas con el 68,9%. De igual manera, Avanza tiene el segundo Índice de Jones con ausencia más bajo con el 76,9%; el resto de fuerzas políticas supera el 80%.

6. Una ruptura temporal en la dinámica parlamentaria

Si se analizan las votaciones del primer período de la Asamblea Nacional actual, se puede observar una ruptura en cuanto a la dinámica parlamentaria a partir de marzo de 2014, es decir, poselecciones seccionales de febrero de 2014. Esta ruptura está presente en todas las variables que se han analizado en este artículo.

A nivel de la producción legislativa, 18 proyectos de ley fueron aprobados entre junio de 2013 y febrero de 2014 (9 meses), mientras que entre marzo de 2014 y abril de 2015 (14 meses) fueron aprobados 18 pero en un tiempo más prolongado, es decir que el promedio de proyectos de ley aprobados por mes pasó de 2 a 1,3. Además, hay que tomar en cuenta que en el primer período hubo una larga etapa de campaña electoral que tuvo como consecuencia una única instancia de votación, entre el 17 de diciembre de 2013 y el 13 de marzo de 2014, del proyecto de Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, que fue mandado como económico urgente.

Pero la ruptura más importante viene del rango de apoyo de las votaciones (tabla 4): si antes de febrero de 2014 el 88,9% de las votaciones obtuvieron al menos 101 votos favorables, a partir de marzo de 2014 la tendencia se revirtió, y el 88,9% de las votaciones tuvo menos de 100 votos; es decir que no alcanza la totalidad de los votos del bloque PAIS, la gran mayoría (72,2%) logró entre 79 y 91 votos.

Tabla 4

Tipología de apoyo a los proyectos de ley 2013-2015

	Rangos de apoyo	% de votaciones	
		Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
Tipo A	Entre 69 y 91 votos	7,41	72,22
Tipo B	Entre 92 y 100 votos	3,70	16,67
Tipo C	Entre 101 y 110 votos	74,07	11,11
Tipo D	Más de 110 votos	14,81	0

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Esto se refleja también en el promedio de votos con los cuales están aprobados los proyectos de ley. Antes de febrero de 2014, los proyectos de ley estaban apoyados por un promedio de 104,6 votos, mientras que después este promedio bajó a 90,3 votos. Como se puede observar en la tabla 5, la diferencia en el umbral de apoyo de las votaciones no viene tanto del aumento del No (entre el 17 de diciembre de 2013 y el 13 de marzo de 2014), sino, de manera leve, de la duplicación de la abstención (de 5,1% a 10,5%) y sobre todo del crecimiento de la ausencia. En efecto, esta última pasó de un promedio de 13,6% al 21,8%.

Tabla 5
Promedio de votos 2013-2015

	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	13,56	21,83
SÍ	104,56	90,33
NO	13,74	14,22
BL	0,04	0,11
ABS	5,11	10,50

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Si los resultados de las elecciones seccionales han jugado un rol importante en la dinámica parlamentaria, sus consecuencias podrían explicar esta ruptura temporal. Diferentes hipótesis podrían explicar este fenómeno. La primera, que no es menor, es la ausencia de un frente político dentro de la Revolución Ciudadana y especialmente la débil presencia de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política dentro de la Asamblea Nacional.

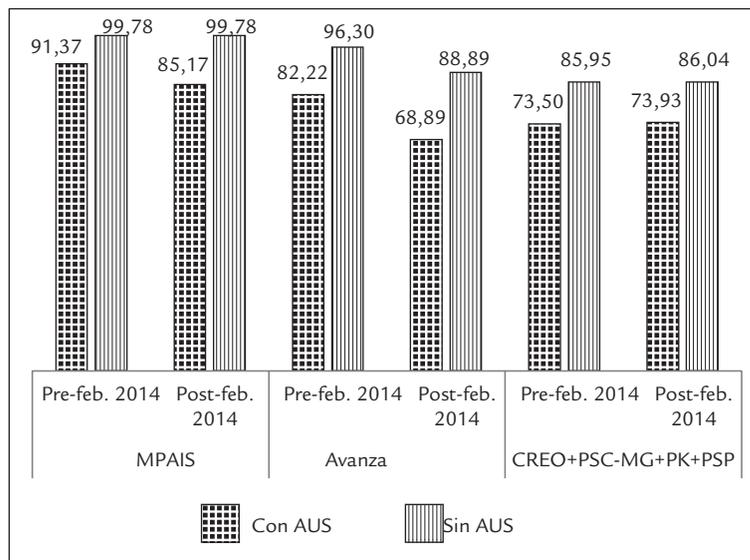
La segunda hipótesis viene de una consecuencia del discurso y de diferentes análisis apresurados poselecciones: la sensación de que PAIS ya no es el movimiento político invicto. Durante estos últimos años, PAIS, como fuerza electoral hegemónica, atraía a varios personajes políticos que, para ganar las elecciones, eligieron la fuerza política que tenía la mayor capacidad de asegurarles la victoria. Pero una vez que esta fuerza deja una sensación de derrota, ciertas personas empezaron a irse del partido, como se puede observar a escala local (por ejemplo algunos concejales de Quito, Cuenca o Portoviejo). En la Asamblea Nacional, renunciar a PAIS podría constituirse en un costo político demasiado alto debido a la importante mayoría absoluta que tiene. Frente al costo político, mayor que los beneficios (por ejemplo, la influencia de su voto), la estrategia sería ausentarse en las votaciones de los proyectos de ley con los cuales no están de acuerdo. En efecto, con la tabla 6 se puede observar que el promedio de ausencia pasó de 8,41%, antes de marzo de 2014, a 14,61% después de febrero de 2014, y la disciplina partidaria con ausencia cayó del 91,4% al 85,2% (mientras que la disciplina partidaria sin tomar en cuenta la ausencia quedó igual, según el gráfico 5).

Tabla 6
Promedio de votos de PAIS y Avanza 2013-2015

	PAIS		Avanza	
	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	8,41%	14,61%	0,70%	1,56%
SÍ	91,37%	85,17%	4,11%	3,06%
NO	0,15%	0,11%	0%	0%
BL	0,04%	0%	0%	0%
ABS	0,04%	0,11%	0,19%	0,39%

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Gráfico 5
Disciplina partidaria 2013-2015
(valores en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

La tercera hipótesis es que las otras fuerzas políticas se posicionan en relación con la fuerza hegemónica. Para Avanza, si observamos la baja importante de su disciplina partidaria con ausencia (gráfico 5), esto se traduce en el aumento del ausentismo como estrategia política, que evita de votar en contra, ya que su peso político no le permite influir en los resultados de las votaciones de los proyectos de ley (tabla 6). Para el resto de la oposición, esto se traduce con una mayor oposición (casi ya no se vota Sí) y una mayor abstención (como se puede observar en la tabla 7).

Tabla 7

Promedio de votos de la oposición 2013-2015

	CREO + PSC-MG + PK + PSP	
	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	3,81%	3,89%
SÍ	5,89%	0,67%
NO	11,78%	12,17%
BL	0%	0,11%
ABS	4,52%	9,17%

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015

7. Consideraciones finales

Este artículo indaga en las dinámicas parlamentarias en torno a las votaciones de los proyectos de ley en el primer período de la Asamblea Nacional 2013-2017. En este sentido no toma en cuenta las características de los proyectos de ley (o lo cualitativo), ni tampoco las dinámicas particulares de las comisiones legislativas.⁷ Para esto se necesitaría otro tipo de investigación más cualitativa, lo que nos permitiría observar otras dinámicas; sin embargo, se pueden tener algunas conclusiones.

Si es verdad que la producción legislativa es menor que la del primer período de la Asamblea Nacional anterior, eso podría ser el resultado del momento político en el cual se encuentra el país y de la dinámica propia de la actual Asamblea. Los períodos 2009-2013, y particularmente el 2009-2011, se podrían definir como dos períodos de transición posconstituyente y, entonces, de refundación de la institucionalidad del Estado y de adecuación de varias leyes al marco constitucional. El período actual se puede caracterizar más como un período programático-político y que se concentra más en el tema económico y de garantía de derechos (ver el anexo 1).

Pero también la intervención del presidente en los debates del COIP en torno al tema del aborto influyó bastante en la dinámica interna a la Asamblea Nacional. Se puede observar una cierta sumisión del Legislativo al Ejecutivo después de esta intervención, lo que queda de manifiesto con la caída de la producción legislativa, pero sobre todo con el origen de la iniciativa legislativa que recayó aún más en el Ejecutivo después de este acontecimiento.

Los resultados de las elecciones locales del 2014 y, sobre todo, los análisis posteriores influyeron también en las dinámicas internas de la Asamblea. Si es

⁷ Por ejemplo, algunas comisiones no han aprobado un proyecto de ley en estos dos años.

verdad que la mayoría absoluta de PAIS no ha sido afectada y que tampoco se ha puesto en peligro la aprobación de los proyectos de ley, esta ruptura temporal se puede observar en todas las variables analizadas: una menor producción legislativa, una aprobación más baja de los proyectos de ley y una mayor polarización entre el bloque de la Revolución Ciudadana (PAIS, Avanza y dos asambleístas de movimientos locales) y la oposición.

Pero el efecto más visible es el aumento del fenómeno del ausentismo después de estas elecciones, sobre todo en PAIS y aún más en Avanza. Esta estrategia puede ser vista como un posicionamiento al momento de la votación de un proyecto de ley y se puede considerar como un mecanismo disimulado de oposición a una ley sin votar No.

A nivel de las votaciones y de la aprobación de los proyectos de ley, se puede observar una menor tendencia a que PAIS articule con otras fuerzas políticas dentro de la Asamblea en comparación con el período anterior pero también con la Asamblea Constituyente (en la cual PAIS también tenía la mayoría absoluta). Esto es el resultado del repliegue hegemónico de PAIS después de la importante victoria en las elecciones presidenciales y legislativas de 2013.

Este acontecimiento es fundamental en la dinámica de PAIS porque, al inicio del período legislativo, la gestión de un bloque de 100 asambleístas, así como la administración de las tensiones internas propias de todo proceso similar, hicieron que PAIS se concentrara en cohesionar las posiciones a su interior. En la actualidad, se puede observar que, a pesar de lo analizado, sobre todo con el aumento de la ausencia, la cohesión interna está garantizada ya que PAIS tiene la mayor disciplina partidaria tomando en cuenta o no la ausencia. Estas necesidades internas, más una sobrada valoración de la fuerza propia, están limitando la apertura hacia otros actores ciudadanos, sociales y políticos progresistas. Sin embargo, una mayor articulación con el resto de la sociedad, y entonces con una mayor participación sociopolítica, legitimaría aún más a los proyectos de ley adoptados. Esto es un reto para el segundo período de esta Asamblea Nacional hasta el 2017.

Anexo 1

Tabla de los proyectos de ley aprobados en el período 2013-2015⁸

	Proyecto de Ley	Fecha de aprobación
1	Ley Reformatoria a la Ley de Creación del cantón La Concordia y a la Ley de Creación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.	31/05/2013
2	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial.	06/06/2013
3	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.	13/06/2013

⁸ A estas leyes hay que añadir la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, aprobada el 23 de octubre del 2013.

4	Ley Orgánica de Comunicación.	14/06/2013
5	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.	04/07/2013
6	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.	30/07/2013
7	Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo.	30/07/2013
8	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo.	01/10/2013
9	Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurredos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008.	01/10/2013
10	Ley de Creación de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay.	12/11/2013
11	Ley de Creación de la Universidad Regional Amazónica Ikiám.	12/11/2013
12	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	19/11/2013
13	Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE).	26/11/2013
14	Ley de Creación de la Universidad de las Artes.	26/11/2013
15	Código Orgánico Integral Penal.	17/12/2013
16	Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999.	06/02/2014
17	Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil.	13/03/2014
18	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.	06/05/2014
19	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.	15/05/2014
20	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.	24/06/2014
21	Código Orgánico Monetario y Financiero.	24/07/2014
22	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.	25/09/2014
23	Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica.	18/11/2014
24	Ley Reformatoria a las Leyes Constitutiva del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (Iniap) y Especial del Sector Cafetalero.	27/11/2014
25	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.	04/12/2014
26	Ley Orgánica de Telecomunicaciones.	17/12/2014
27	Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.	22/12/2014

28	Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal.	22/12/2014
29	Ley de Reconocimiento Público del Estado en las Áreas Cultural, Científica y Deportiva.	20/01/2015
30	Código Orgánico General de Procesos.	26/03/2015
31	Ley Reformatoria al Código Civil.	21/04/2015
32	Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.	14/04/2015
33	Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos Nacionales.	28/04/2015
34	Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.	28/04/2015

8. Bibliografía

- Ames, Barry (2000). “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”. *Política y gobierno* n.º 1, vol. VII: 15-60.
- Jones, Mark P. (2002). “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (orgs.). *Legislative politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press: 147-184.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. En Scott, Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós: 255-294.
- Ramírez Gallegos, Franklin (coord.), Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas (2013a). *Coaliciones parlamentarias y conflictividad social en el Ecuador 2009-2011*. Quito: Asamblea Nacional, Ágora Democrática.
- _____ (2013). *La Nuda Política: Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-Ildis, Flacso-Ecuador, Perfiles de Opinión.

Sitios web consultados

Asamblea Nacional, <http://asambleanacional.gob.ec/>.