La Comisión de Fiscalización y el juicio político a ministros: diseño institucional y control legislativo en Ecuador, 1979-2015

Santiago Basabe-Serrano[1], **Santiago Llanos Escobar**[2] **y Pablo Valdivieso Kastner**[3]

Este capítulo analiza históricamente las dinámicas, lógicas de interacción entre actores y resultados políticos de las comisiones de fiscalización de la legislatura ecuatoriana. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo analítico y recurriendo a estrategias metodológicas mixtas, evidenciamos que el rol de dicha comisión ha variado en función tanto de la correlación de fuerzas políticas existentes en la legislatura como de los incentivos institucionales establecidos constitucionalmente. Así, en períodos de mayor competencia partidista el papel de la comisión ha sido proactivo (1979-2006), mientras que en contextos de concentración de poder entre pocos actores su actuación ha sido reactiva (2007-2015)[4]. Por otra parte, cuando la Constitución de 1998 eliminó la destitución *ipso facto* de los ministros censurados por la legislatura, la tasa de fiscalización a dichos funcionarios des-

1 Coordinador de la Maestría en Política Comparada y profesor titular del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Becario *Georg Foster* de la Fundación Alexander von Humboldt e investigador postdoctoral en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA).

2 Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

3 Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Investigador Principal del Center for Latin American Data (CELAD).

4 La distinción entre actuación proactiva y reactiva de la Comisión sigue los parámetros teóricos asumidos por Cox *et al.* (2001) al analizar el rol de las legislaturas latinoamericanas.

Freire.indd 113 09-12-16 11:20

cendió de forma alarmante (1998-2006). La evidencia empírica que aportamos no sirve solamente para dar cuenta del rol de la comisión legislativa de fiscalización sino también para discutir la importancia que tiene este tipo de institución en los estudios sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Naturaleza política, trayectoria institucional y lógica de interacción entre actores

Recién en 1992 Ecuador aprobó un diseño institucional articulado, sistemático y con estatus de ley orgánica que gobierne al Poder Legislativo[5]. Hasta antes de esa época las actividades de la legislatura se habían regido por un Reglamento Interno y otras disposiciones de menor jerarquía legal que en muchos casos fueron utilizadas de forma *ad hoc* para salir al paso de escenarios políticos puntuales[6]. En el campo específico de la fiscalización, aunque la Constitución de 1979 señalaba que esta era una de las atribuciones esenciales del Poder Legislativo, no se creó una comisión especializada para el efecto[7]. Así, en la medida en que se presentaron denuncias contra funcionarios públicos o requerimientos de interpelación a otras altas dignidades, la Cámara Nacional de Representantes o el posteriormente denominado Congreso Nacional, designó comisiones ocasionales encargadas de procesar tales requerimientos[8].

En dicho contexto, la aparición en 1992 de la ya citada ley orgánica de la Función Legislativa incluyó elementos novedosos en el ambiente jurídico y político nacional, entre ellos, la creación de la Comisión de

[5] Es necesario apuntar que en 1979 la Cámara Nacional de Representantes aprobó una ley orgánica de la Función Legislativa que posteriormente fue vetada totalmente por el Ejecutivo. La tensa relación existente entre el Presidente Roldós y el titular de la legislatura, Assad Bucaram, habría sido el principal motivo político para dicho bloqueo.

[6] De hecho, el artículo 25 del Reglamento Interno señalaba que la interpretación de dicho cuerpo legal no tenía fuerza obligatoria más allá del caso específico al que se buscaba dar una salida institucional.

[7] La facultad fiscalizadora de la legislatura constaba en el artículo 59, literal e) de la Constitución Política de 1979.

[8] El artículo 60 de la Constitución de 1979 establecía cuatro comisiones legislativas permanentes: a) civil y penal; b) laboral y social; c) tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; y, d) económico, agrario, industrial y comercial. A pesar de la inexistencia de una ley orgánica, varios de los juicios políticos llevados a cabo por la legislatura hasta mediados de la década de los ochenta se guió por lo dispuesto en la ley que el Presidente Roldós vetó totalmente.

Freire.indd 114 09-12-16 11:20

Fiscalización y Control Político (en adelante la Comisión)[9]. Por tanto, aquí se encuentra el punto de partida formal para la implementación de uno de los mecanismos de mutuo control y balance establecidos constitucionalmente[10]. No obstante, y a diferencia de otras comisiones legislativas establecidas en la mencionada ley orgánica, la de fiscalización no promulgó reglamentos que viabilicen sus actividades. Por tanto, el entramado formal que gobernó las actividades de fiscalización de la legislatura ecuatoriana, al menos hasta la promulgación de la Constitución de 1998, no tuvo mayores niveles de complejidad, en términos del número de filtros institucionales y actores requeridos para alcanzar acuerdos previos a la toma de decisión política (Cameron, 2000).

Con la vigencia de la Constitución de 1998 se reformó la ley orgánica de la Función Legislativa. En cuanto a los mecanismos para integrar la Comisión, los cambios fueron ostensibles. Por un lado, la Comisión pasó de cinco a siete miembros y el período de funciones establecido en un año se extendió a dos, manteniendo inalterada la posibilidad de reelección por un período adicional. Siguiendo las ideas de Tsebelis (2002) y Cameron (2000), el incremento del número de actores con capacidad de decisión política (cinco a siete) tiene dos efectos concatenados. En primer lugar, los niveles de negociación e intercambio suelen aumentar; más aún si se considera que en escenarios de alta fragmentación partidista, como el ecuatoriano de esa época, eran menores las posibilidades de que las preferencias ideológicas de unos y otros miembros de la Comisión sean coincidentes (Pachano, 2011). En segundo lugar, y como consecuencia del aumento del número de actores, los acuerdos tienden a ser menores, concentrándose en la fiscalización de aquellos casos en los que existirían indicios claros de responsabilidad. Una implicación empírica de lo expuesto estaría dada por la mayor efectividad de la Comisión en cuanto a los casos sometidos a su conocimiento.

Otro de los cambios suscitados en 1998 con la reforma a la ley orgánica tiene que ver con el mecanismo para la designación de los miembros de la Comisión. En este aspecto, dicha facultad, antes entregada exclusivamente al Presidente de la legislatura, pasó a manos del

[9] La ley citada se encuentra publicada en el Suplemento al Registro Oficial N° 862 del día 28 de enero de 1992.

[10] La Comisión de Fiscalización recibió el estatus de «comisión especial permanente», lo que la colocaba jerárquicamente por encima de las denominadas «comisiones ordinarias».

Freire.indd 115 09-12-16 11:20

Pleno del Congreso Nacional. Teóricamente, hay dos implicaciones de esta variación en el diseño institucional. En primer lugar, dado el incremento del número de actores con capacidad de decisión, la designación de los miembros de la Comisión es el resultado de un proceso de mayor intercambio y negociación política entre los diversos sectores políticos representados en la legislatura. En segundo lugar, y más importante aún, es que los legisladores designados deberían ser los más centristas en términos espaciales. Puesto que los actores —o las políticas públicas— colocados en la medianía son los que facilitan la consecución de acuerdos políticos, al menos en el plano normativo los diputados que cumplen dicha característica deberían ser los designados. Una implicación empírica de lo dicho es que los casos sometidos a fiscalización deberían ser aquellos en los que efectivamente existían indicios claros de responsabilidad de los funcionarios públicos.

En cuanto a las facultades de la Comisión, la más importante a lo largo de todo el período democrático fue la de sustanciar el juicio político a altas autoridades del país: Presidente y vicepresidente de la República, ministros secretarios de Estado, jueces de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y del Tribunal de Garantías Constitucionales[11]. No obstante, la posibilidad de formular cargos en contra de los funcionarios públicos mencionados no fue competencia privativa de la Comisión puesto que también podía ser canalizada directamente por los legisladores, a través de la presidencia del Congreso Nacional. Por tanto, y a diferencia de otros países, la Comisión no fue lo suficientemente fuerte en términos de poderes institucionales para iniciar la gestión fiscalizadora y de control[12].

Sin embargo, una vez formulados los cargos la Comisión gozaba de facultades exclusivas para la sustanciación del juicio político. Así, ella se encargaba de recibir los alegatos de los legisladores interpelantes, evacuar las pruebas remitidas por acusadores y acusados; y, finalmente, elaborar un informe que era elevado al Pleno del Congreso Nacional. Una vez que el juicio político era incluido en el Orden del Día, los legisladores debatían y posteriormente votaban a favor o en contra

[11] Con la vigencia de la Constitución de 1998 la facultad de enjuiciamiento político se amplió al contralor, procurador, defensor del pueblo y superintendentes.

[12] Una facultad adicional de la Comisión ha sido la de requerir información a funcionarios públicos de diverso orden.

Freire.indd 116 09-12-16 11:20

de la moción de censura y destitución del funcionario público[13]. En el caso de los ministros, las Constituciones de 1979 y 2008 establecieron la destitución *ipso facto* del funcionario luego de la censura. La Constitución de 1998 otorgó al Presidente de la República la facultad exclusiva de destituir al ministro, aun en el caso de que dicho funcionario haya sido censurado por el Congreso Nacional. En ese aspecto, la Constitución de 1998 reforzó los poderes institucionales del Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo si se compara con las Cartas Políticas de 1979 y 2008.

Un aspecto clave que se debe destacar dentro de las facultades de la Comisión en el período 1992-1998 es que, si bien normativamente podía sustanciar el juicio político en contra del Presidente o vicepresidente de la República, en los hechos se verificó una práctica informal por la que el Pleno del Congreso Nacional conformaba una «comisión especialísima» para el efecto. A partir de 1998 esta limitante para la Comisión se mantiene, aunque ya con una disposición específica que entregaba la sustanciación del juicio político en contra del Presidente o vicepresidente de la República a la Comisión legislativa de delitos contra la seguridad del Estado. Finalmente, la Constitución de 1998 estableció que la procedencia del juicio político estaba supeditada a la petición de al menos una cuarta parte del total de legisladores. En el largo período previo (1979-1998) no existía tal disposición, por lo que buena parte de los juicios políticos sustanciados se dieron por petición de unos pocos legisladores interpelantes[14].

La llegada al gobierno del Presidente Correa, en enero de 2007, trajo consigo no solo la disolución del Congreso Nacional a fines de ese mismo año sino también la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Así, mientras se diseñaba la nueva Constitución del país, la facultad de control y fiscalización de la legislatura quedó en manos de una Comisión *ad hoc* de siete miembros pertenecientes al denominado «Congresillo», en funciones entre el 28 de octubre de 2008 y el 30 de julio de 2009[15]. Recién con la posesión de la primera Asamblea Nacional

[13] La Constitución de 2008 establecía el voto de la mayoría de los miembros del Congreso Nacional para destituir a ministros y otros funcionarios públicos.

[14] La única limitación existente en el período 1992-1998 fue que dentro de los interpelantes podía incluirse solo un representante de cada partido o movimiento político con presencia en la legislatura.

[15] La Comisión Legislativa y de Fiscalización, conocida como «Congresillo», estuvo integrada por un grupo de asambleístas constituyentes. Se trató, por tanto, de un Poder Legislativo *ad hoc* dotado de las más amplias capacidades. Dicha Comisión

Freire.indd 117 09-12-16 11:20

—nombre atribuido al extinto Congreso Nacional— en agosto de 2009 se pudo rearticular formalmente la Comisión, aunque bajo diferentes condiciones políticas e institucionales. En el plano político, y a diferencia de la alta fragmentación partidista existente hasta 2007, durante los períodos de gobierno del Presidente Correa se ha verificado una clara tendencia a incrementar la fortaleza del partido oficialista, al punto de que actualmente goza de más del 70 % de los asientos en la legislatura (Polga-Hecimovich, 2013; Freidenberg, 2012; Pachano, 2010).

En el plano institucional, para mediados de 2009 se promulgó una nueva ley orgánica de la Función Legislativa que, a través del Consejo de Administración de la Legislatura (CAL), creó la Comisión Especial de Fiscalización. En cuanto a su integración, se estableció que el número de miembros de la Comisión iría variando en función del tamaño de la Asamblea Nacional[16]. Así, entre 2009 y 2013 la Comisión se integró con diez asambleístas, mientras que en el período 2013-2017 opera con 12 miembros. Al igual que en el período previamente analizado, la designación de los integrantes de la Comisión se realiza por parte del Pleno de la Asamblea Nacional. Siguiendo el argumento teórico de los jugadores de veto que ha sido expuesto, aunque en el presente escenario el número de actores que designan y que forman parte de la Comisión ha aumentado, lo que implicaría un incremento en los niveles de negociación e intercambio, la presencia hegemónica de un partido en la legislatura tiende a eliminar este efecto político.

De la misma manera, las probabilidades de que se designen como miembros de la Comisión a los asambleístas más centristas y que la fiscalización se haga efectiva sobre aquellos casos en los que existen claras muestras de su procedencia, también tienden a decrecer. En términos analíticos, a pesar de que existen más actores con capacidad de decidir en los asuntos relacionados a la Comisión, el hecho de que se encuentren todos dentro del mismo círculo de preferencias políticas tiende a eliminar los efectos políticos (absorción) que genera la mayor distribución del poder y la presencia de filtros institucionales más complejos (Tsebelis, 2002). Una implicación empírica de lo expuesto

desapareció con la posesión de la primera Asamblea Nacional, como se denomina ahora al antiguo Congreso Nacional.

[16] El CAL es el máximo órgano de administración, planificación y coordinación legislativa. Está integrado por siete miembros: el presidente de la Asamblea Nacional, quien lo preside, los dos vicepresidentes de la legislatura y cuatro asambleístas en calidad de vocales.

Freire.indd 118 09-12-16 11:20

podría observarse en la menor efectividad en el control al desempeño de altos funcionarios del Estado.

Respecto a las facultades entregadas a la Comisión, la más visible sigue siendo la de sustanciar el juicio político. A diferencia de lo establecido en la ley orgánica anterior, ahora la Comisión cuenta con el apoyo de la denominada Unidad Técnica de Fiscalización y Control Político, que es un órgano de asesoría especializada orientada al seguimiento y verificación documental y a la elaboración de informes no vinculantes. Al igual que en los períodos previamente analizados, los informes de la Comisión pasan a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, que es la arena en la que se definirá el archivo del proceso o la censura y posterior destitución del funcionario enjuiciado[17]. Como ya mencionamos, a partir de la Constitución de 2008 retornó la disposición incluida en la Carta Política de 1979 que señalaba que la censura a los ministros implicaba su inmediata destitución.

Una variante adicional de la ley orgánica en vigencia desde 2009 es el establecimiento de un requisito de procedibilidad para la sustanciación del juicio político en contra del Presidente y vicepresidente de la República. Dicho requisito consiste en el dictamen favorable que al respecto debe provenir de la Corte Constitucional. Adicionalmente se expresa que la posterior sustanciación del proceso se llevará a cabo dentro de la Comisión. En este aspecto, la modificación institucional elimina la práctica informal antes imperante referida a la designación de una comisión *ad hoc* para el enjuiciamiento de las máximas autoridades del Ejecutivo (hasta 1998) y también la sustanciación del juicio ante una comisión diferente especial (entre 1998 y 2008). Así, en términos formales la inclusión de esta nueva arena de decisión agrega complejidad al diseño institucional y también actores con capacidad de decisión. *Ceteris paribus* otros factores, la innovación es beneficiosa pues fomenta que la resolución final del proceso sea lo más eficiente posible en el plano de la política. No obstante, el aspecto clave para valorar la viabilidad de dicha afirmación es observar cuán independientes son los jueces constitucionales en el escenario político sujeto a análisis.

[17] Una variación de carácter procedimental tiene que ver con la arena ante la que se presenta la solicitud de juicio político. Actualmente el presidente de la Asamblea Nacional es el que recibe el requerimiento para enviarlo posteriormente al CAL, el que luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma, traslada el proceso a la Comisión.

Freire.indd 119 09-12-16 11:20

En cuanto al apoyo legislativo necesario para el juicio político no existe variación respecto al pasado, manteniéndose la cuarta parte de los legisladores como base para el inicio del proceso. No obstante, para la destitución de ministros y de otros funcionarios, la normativa actual es más restrictiva en términos de la mayoría requerida al efecto. Así, mientras la Constitución de 1998 establecía que era necesario el voto afirmativo de la mitad de los legisladores para efectivizar la destitución, en la actualidad se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. A partir del análisis institucional precedente, a continuación sometemos a verificación empírica algunas de las hipótesis que de allí se desprenden.

El juicio político a ministros y la actividad legislativa de fiscalización, 1979 y 2015

De las distintas atribuciones de la Comisión nos concentramos en la de sustanciación del juicio político pues es la que de mejor forma revela su capacidad de fiscalización. Prestamos especial atención a los juicios políticos seguidos en contra de ministros aunque hacemos algunas referencias a los procesos iniciados en contra de otros funcionarios, como los superintendentes o el contralor general del Estado. Por la naturaleza de la evaluación empírica que se propone partimos de algunos supuestos. El primero es que la actividad fiscalizadora de la Comisión se ve reflejada en la gestión posterior del Pleno de la legislatura. Por tanto, asumimos como *proxy* de la actividad de control de la Comisión al número de juicios políticos planteados en el pleno de la legislatura a lo largo de todo el período democrático (1979-2015). Otro de los supuestos que planteamos es que la fragmentación del poder político al interior de la legislatura se ve reflejada en la integración de la Comisión. Por tanto, a medida que hay más partidos en la legislatura asumimos que la Comisión también goza de mayor pluralismo. Como consecuencia de lo dicho, planteamos que si la Comisión es más diversa en términos ideológico-partidistas, es más probable que florezca la fiscalización vía juicio político a los ministros.

La evidencia empírica utilizada para este capítulo la tomamos del proyecto sobre gabinetes ministeriales en Ecuador, coordinado por Basabe-Serrano *et al.* (2013). Para triangular la información proveniente de la base de datos que articula dicho proyecto recurrimos a la revisión de los principales medios de comunicación escrita de Ecuador (*El Co-*

Freire.indd 120 09-12-16 11:20

mercio de Quito y *El Universo* de Guayaquil). Nuestro primer análisis compara el número de juicios políticos iniciados entre 1979 y 2006 con los propuestos en el período 2007-2015. Dicho corte temporal se justifica en las siguientes premisas: (i) entre 1979 y 2006 la legislatura ecuatoriana se caracterizó por ser una de las más fragmentadas de la región (Pachano, 2011), (ii) a partir de 2007-2015 la representación en dicha arena se encuentra hegemonizada por un solo actor político (Polga-Hecimovich, 2013; Freidenberg, 2012; Pachano, 2010); y, (iii) el único caso en el que el Presidente ha gozado de mayoría absoluta —e incluso calificada— en la legislatura se verificó en los sucesivos gobiernos del Presidente Correa (2007-2015)[18].

Conforme se observa en la Tabla No. 1, la tasa anual de juicios políticos a ministros y otros altos funcionarios entre 1979 y 2006 fue de 1,51, mientras que en el período 2007-2015 llegó apenas al 0,22. Si se discrimina solamente por ministros, la tasa anual en el primer período desciende a 1,29, mientras que en el siguiente se reduce a 0,11[19]. Por otro lado, en el período 1979-2006 solamente 2,38 % de los pedidos de juicio político fueron archivados por la Comisión, mientras que entre 2007-2015 el incremento de esta variable fue exponencial, llegando al 90,47 %[20]. La evidencia empírica hasta aquí expuesta permite intuir que las variaciones en cuanto a capacidad fiscalizadora de la Comisión tienen al menos una correlación con el grado de fragmentación del poder político en la legislatura. Los exiguos rendimientos de la Comisión en un período (2007-2015) en el que el partido político hegemónico en la Asamblea Nacional es el mismo que controla el Ejecutivo dan cuenta

[18] El caso más cercano de Ejecutivo con fuerte representación partidista en la legislatura se verificó durante los dos primeros años de gobierno del Presidente Borja (1988-1990), cuando el oficialista Izquierda Democrática fue la primera minoría en el Congreso Nacional. Luego de algunos acuerdos con los partidos Democracia Popular y Socialista, entre 1988 y 1990 el Presidente Borja gozó de mayoría legislativa.

[19] Durante los gobiernos del Presidente Correa el único ministro interpelado y posteriormente censurado fue Ricardo Patiño, a la fecha titular de la cartera de Economía. El juicio político fue resuelto en el mes de julio de 2007, por lo que dicha decisión del Congreso Nacional no implicó la destitución del funcionario. De hecho, el Presidente Correa lo mantuvo en funciones aún luego de la destitución por parte de la legislatura.

[20] El único caso de archivo en el período 1979-2006 se dio en el fallido intento de juicio político al ministro de Relaciones Exteriores Heinz Moeller Freile, durante el gobierno del Presidente Durán-Ballén. Los dos casos que pasaron de la Comisión al Pleno de la Asamblea Nacional durante los gobiernos del Presidente Correa fueron patrocinados por legisladores del partido oficialista, Alianza País.

Freire.indd 121 09-12-16 11:20

de lo dicho. Adicionalmente, aunque dentro del período 1979-2006 existen variaciones en cuanto a los rendimientos de la Comisión, la evidencia empírica expuesta muestra que, al menos desde la perspectiva del juicio político, su gestión fue mucho más eficaz hasta antes de la llegada al poder del Presidente Correa.

Tabla 1. Tasa anual de juicios políticos a ministros y otros funcionarios

Período	Tasa anual de juicios políticos a ministros y otros funcionarios	Tasa anual de juicios políticos a ministros	Porcentaje de juicios archivados por la Comisión
1979-2006	1,51	1,29	2,38 %
2007-2015	0,22	0,11	90,47 %

Fuente: Basabe-Serrano *et al.* (2013)
y revisión de diarios *El Comercio* y *El Universo*

A fin de valorar si las reformas al diseño institucional generaron efectos específicos sobre la capacidad de fiscalización de la Comisión, a continuación observamos la tasa anual de juicios políticos iniciados contra ministros en función de cuatro períodos temporales (1979-1992, 1992-1998, 1998-2006 y 2008-2015). Durante el primer período no existía una normativa específica que gobierne al legislativo por lo que la Comisión funcionó como un comité organizador *ad hoc* por los presidentes del Congreso Nacional. El segundo período coincide con la promulgación de la ley orgánica de la Función Legislativa, la institucionalización de la Comisión, el paso de uno a dos años en el tiempo de funciones de sus integrantes y el mantenimiento de la facultad privativa del presidente de la legislatura para la conformación de esta instancia de fiscalización. Adicionalmente, la destitución a los ministros como consecuencia de la destitución fue una constante en ambos períodos. Puesto que las variaciones institucionales no son mayores, intuitivamente se podría pensar que los cambios en cuanto a los rendimientos de la Comisión tampoco deberían ser drásticos.

El tercer período se relaciona con la reforma a la ley orgánica y la vigencia de la Constitución de 1998. Los cambios clave que aquí se presentan tienen que ver con la integración de la Comisión por parte del Pleno del Congreso Nacional y la eliminación de la destitución *ipso*

Freire.indd 122 09-12-16 11:20

facto de los ministros como consecuencia de su censura[21]. El último período corresponde a la Constitución del 2008 y allí el cambio de fondo tiene que ver con la restitución de la norma que destituye a los ministros como consecuencia de su censura en la legislatura. Aunque sería interesante comparar los efectos de los cambios institucionales entre los dos últimos períodos, la ausencia de juicios políticos a ministros durante los gobiernos del Presidente Correa impide realizar esta valoración empírica. La Tabla N° 2 presenta los resultados del análisis propuesto.

Tabla 2. Juicios políticos a ministros en función de cambios en el diseño institucional

Período	Tasa anual de juicios políticos a ministros
1979-1992	1,92
1992-1998	1,33
1998-2006	0,25
2008-2015	0

Fuente: Basabe-Serrano *et al.*, 2013
y revisión de diarios *El Comercio* y *El Universo*

El primer hallazgo empírico que se desprende de los datos expuestos es que la variación en la tasa anual de juicios políticos a ministros durante los dos períodos iniciales no es mayor (1,92 y 1,33). El ligero descenso observado entre 1992 y 1998 podría deberse, precisamente, a las modificaciones en el diseño institucional que hemos considerado como criterio para la construcción de los cortes temporales. La sustitución de comisiones *ad hoc* para el enjuiciamiento político a los ministros y la institucionalización otorgada a la Comisión dentro de la ley orgánica podrían explicar estos cambios. Desde luego, factores políticos como la naturaleza de los intercambios suscitados en la relación Ejecutivo-Legislativo o la correlación de fuerzas políticas al interior del Congreso Nacional podrían explicar también las ligeras variaciones observadas.

[21] La Constitución de 2008 retomó la norma que vinculaba inexorablemente la censura de los ministros secretarios de Estado con su inmediata destitución. Desafortunadamente, no existen referentes empíricos de ministros enjuiciados políticamente durante los gobiernos del Presidente Correa, por lo que es inútil incluir dicho período en el análisis.

Freire.indd 123 09-12-16 11:20

Los cambios notorios que se desprenden de la Tabla N° 2 se los puede observar al comparar cualquiera de los dos períodos iniciales con el que va desde 1998 hasta 2006 o con el período 2008-2015. En efecto, la drástica caída en la tasa de juicios políticos en contra de ministros en el período 1998-2006 es susceptible de varias interpretaciones. En el plano institucional, la primera explicación que surge tiene que ver con la eliminación de la disposición constitucional que sancionaba a los ministros con la destitución de sus cargos como consecuencia de su censura vía juicio político. Analíticamente, argumentamos que la reforma constitucional mencionada introdujo un incentivo institucional negativo para la presentación de este tipo de procesos. Si se considera que iniciar un juicio político implica una serie de costos (no solo en términos políticos y materiales sino también de tiempo) para el legislador interpelante, el beneficio más ostensible que recibía a cambio era que el ministro censurado adicionalmente era destituido de su cargo. Este «pago» impulsaba a los legisladores a la interpelación de ministros no solo por el efecto estratégico que su destitución genera sobre el Ejecutivo, sino también porque su carrera política se puede beneficiar de la atención mediática y en la opinión pública del juicio político[22].

Otra posible explicación del descenso en la tasa de enjuiciamiento político de ministros en el período 1998-2006 podría tener relación con el incremento de actores con capacidad de decidir sobre la integración de la Comisión. Al trasladarse dicha facultad del presidente de la legislatura al Pleno del Congreso Nacional, se podría asumir que el mayor intercambio y negociación política provocados por dicha variación institucional derivaron en la conformación de una Comisión que decide procesar solamente los casos en los que efectivamente existen méritos para el enjuiciamiento político. Dicha interpretación parte de la idea de que la diversidad de preferencias políticas incluidas en la Comisión ayudaba a que los acuerdos se tomen en torno a las posiciones más centristas y que allí, al menos normativamente, se encuentra el espacio de lo que constituye una buena decisión política.

[22] La Constitución de 2008 incluye nuevamente la destitución de los ministros como consecuencia de su censura, con lo que sería posible un análisis más preciso de la real influencia de dicho incentivo institucional en el comportamiento de la Comisión. Para realizar una exploración empírica de ese tipo se requiere que el resto de variables relevantes incluidas en los grupos de análisis se mantengan relativamente constantes. Desafortunadamente, el hecho de que el partido oficialista mantenga la mayoría calificada de asientos en la Asamblea Nacional dificulta la comparación entre el período actual y el 1998-2006.

Freire.indd 124 09-12-16 11:20

Una explicación alterna, sin embargo, señalaría que si bien, en los períodos previos, era únicamente el presidente de la legislatura quien nombraba a los integrantes de la Comisión, en su decisión influía la correlación de fuerzas políticas existente en el Congreso Nacional. En otras palabras, entre 1979 y 1998 podría haber operado una práctica informal de asignación de espacios en la Comisión que garantizaba la presencia de diversas posiciones ideológicas, en función de su representación legislativa. Si esta interpretación es aceptada, perdería sustento la idea de que la modificación institucional en torno al mecanismo de selección de los miembros de la Comisión constituye una posible explicación de los cambios drásticos en la tasa de enjuiciamiento político de los ministros entre 1998 y 2006. Puesto que entre 1979 y 2006 la fragmentación partidista en Ecuador fue alta, dicho factor se torna constante y, consecuentemente, una variable espuria en la posible explicación de los cambios verificados en la tasa de juicio político contra ministros si se comparan los dos períodos iniciales respecto al 1998-2006.

Como corolario del análisis previo, la ausencia de juicios políticos contra ministros en el último período analizado (2008-2015) tendría relación no solo con la presencia hegemónica del partido oficialista en la Asamblea Nacional sino también con la naturaleza del vínculo generado entre Ejecutivo y Legislativo. En este aspecto, la asimétrica distribución de recursos políticos, materiales y simbólicos en favor del Presidente Correa respecto a los legisladores de su partido llevaría a estos últimos a tomar las decisiones que vayan en el mayor beneficio del Ejecutivo. Puesto que la destitución de los ministros genera costos al Presidente, el archivo de las peticiones de juicio político por parte de la Comisión es la mejor forma de mantener el equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo. En términos analíticos, planteamos que más allá de la correlación de fuerzas políticas existente en la Asamblea Nacional, lo que explica la ausencia de juicios políticos en contra de ministros tiene que ver con la presencia del juego principal-agente en la relación entre el Presidente Correa y su bancada legislativa.

Finalmente, analizamos la efectividad del juicio político planteado en contra de los ministros. Consideramos como un enjuiciamiento efectivo a aquel que luego de la sustanciación ante la Comisión y posteriormente ante el pleno de la legislatura concluye con la censura del ministro. Por tanto, establecemos una diferencia entre el concepto mencionado y aquel que observa las peticiones de juicio político archivadas

Freire.indd 125 09-12-16 11:20

por parte de la Comisión. De acuerdo a la Tabla N° 3, la efectividad de los juicios políticos en contra de ministros en cada uno de los dos períodos iniciales (1979-1992 y 1992-1998) fue de 75 %, mientras que en el tercero (1998-2006) descendió a 50 %. Por otra parte, el comportamiento de la Comisión entre 2008 y 2015, la efectividad de los juicios políticos fue de 0 %. En general, las razones otorgadas a las diferencias halladas en la tasa de enjuiciamiento político podrían ser trasladadas al análisis de la efectividad. Adicionalmente, una idea que se desprende de los hallazgos empíricos descritos es que la reforma constitucional que eliminó la posibilidad de destituir a los ministros no solo desincentivó la actividad fiscalizadora de la Comisión, sino que además redujo el interés de la legislatura por resolver los pocos casos presentados en el sentido de censurar al ministro interpelado.

Tabla 3. Efectividad del juicio político en contra de ministros

Período	Porcentaje de efectividad del juicio político en contra de ministros
1979-1992	75 %
1992-1998	75 %
1998-2006	50 %
2008-2015	0 %

Fuente: Basabe-Serrano *et al.* (2013)
y revisión de diarios *El Comercio* y *El Universo*

Si observamos los rendimientos de la Comisión durante todo el período democrático (1979-2015) se pueden establecer tres etapas bien diferenciadas. La primera etapa va desde el retorno al régimen democrático en 1979 y culmina con la promulgación de la Constitución de 1998. Este es un momento político en el que la Comisión desarrolla su actividad de control a ministros y funcionarios de alto nivel de forma regular y sin mayores variaciones entre unos presidentes y otros. Esta etapa se caracteriza adicionalmente por la alta fragmentación partidista en la legislatura, tensiones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y utilización del juicio político no solo como un mecanismo de rendición de cuentas y control político sino también como un medio de visibilización de los legisladores interpelantes. Dado que el enjuiciamiento político a altos funcionarios tiene características diferenciadas respecto al proceso de naturaleza estrictamente legal, consideramos que las aspiraciones de

Freire.indd 126 09-12-16 11:20

los legisladores de extraer beneficios para sus carreras políticas como resultado de la interpelación son también plenamente comprensibles y dan cuenta de su rol en una arena caracterizada por el intercambio y la negociación de intereses.

La segunda etapa inicia en 1998 y concluye en 2006, con la llegada al gobierno del Presidente Correa. Dado que la capacidad de control de la Comisión descendió considerablemente respecto al período anterior, en este capítulo imputamos dicha variación a la reforma incluida en la Constitución de 1998 por la que se eliminó la destitución de los ministros como consecuencia de su censura por parte del Congreso Nacional. Esta afirmación cobra mayor sustento en la medida en que, comparativamente respecto al período 1979-1998, la fragmentación partidista en la legislatura se mantuvo alta y la naturaleza de las relaciones Ejecutivo-Legislativo fueron igualmente tensas (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011; Mejía Acosta, 2009). En términos metodológicos, si se comparan los períodos 1979-1998 y 1998-2006, se alteró solo una de las variables de tratamiento, como es el diseño institucional, mientras que las otras se mantuvieron constantes. Por tanto, resulta plausible la vinculación causal que proponemos entre desincentivos constitucionales a los legisladores interpelantes y descenso de la tasa de juicios políticos a ministros.

La tercera y más llamativa etapa inicia entre 2007 y 2008 con los sucesivos gobiernos del Presidente Correa. La característica esencial de este corte temporal es la ausencia casi absoluta de fiscalización por parte de la Comisión en términos de peticiones de juicio político sustanciadas y posteriormente enviadas al Pleno de la Asamblea Nacional, para que reciban el tratamiento establecido legalmente. Como hemos constatado, a pesar de la existencia de propuestas de interpelación a ministros del Presidente Correa, la Comisión ha archivado sistemáticamente los expedientes. A pesar de que la Constitución de 2008 retomó la idea de vincular la censura de los ministros con su inmediata destitución, los cambios en la correlación de fuerzas políticas en el escenario partidista nacional impide comparar de forma clara si dicha variación institucional ha influido decisivamente en las modificaciones observadas en la tasa de ministros enjuiciados políticamente en los períodos 1998-2006 y 2007-2015.

Durante la etapa comprendida entre 2008 y 2015 la fragmentación partidista en la legislatura se redujo considerablemente, al punto que, a la fecha, el oficialista Alianza País controla por sí mismo más del 70

Freire.indd 127 09-12-16 11:20

% de la Asamblea Nacional. Por otra parte, mientras las relaciones Ejecutivo-Legislativo fueron conflictivas hasta 2006, a partir de 2008 la forma de interacción entre ambos poderes del Estado ha asumido los rasgos esenciales de un juego principal-agente en el que la asimetría de recursos materiales, políticos y simbólicos a favor del Presidente influyen de forma determinante en las decisiones de la legislatura. Por otro lado, si la comparación se realiza entre los períodos 1979-1998 y 2008-2015, las sustanciales variaciones en la tasa de juicios políticos procesados por la Comisión pueden ser atribuidas al grado de fragmentación política existente al interior de la legislatura, pues en ambos momentos históricos el diseño institucional guardaba características similares.

Conclusiones

En este capítulo estudiamos las variaciones en el diseño institucional y los desempeños políticos de la Comisión de Fiscalización de la legislatura ecuatoriana en el período 1979-2015. Para el análisis tanto normativo como empírico recurrimos a las ideas básicas del *nuevo institucionalismo analítico* o también denominado *de actores racionales* (Peters, 2011). Desde dicha perspectiva teórica asumimos que los actores políticos buscan satisfacer sus propios fines dentro de una arena específica que los condiciona a partir de un conjunto de disposiciones legales. En el caso analizado, planteamos que la capacidad de fiscalización y control de la Comisión legislativa y de sus integrantes ha variado a lo largo del tiempo en función tanto de los cambios asumidos por la ley orgánica y las constituciones como de la correlación de fuerzas políticas presente en el sistema político nacional.

Cuando institucionalmente se ofrecieron incentivos positivos para fiscalizar y a la par existía una distribución del poder político entre un mayor número de actores, la actividad de control de la Comisión legislativa fue más efectiva (1979-1992 y 1992-1998). Por el contrario, cuando el diseño constitucional limitó los beneficios de la fiscalización o se concentró el poder en pocas manos, el control político de la Comisión legislativa descendió drásticamente (1998-2006) o incluso desapareció, como en los sucesivos gobiernos del Presidente Correa. En unos y otros escenarios, la permanente interacción de reglas de juego y actores orientados en lo político, dio lugar a diferentes desempeños institucionales de nuestro objeto de estudio.

Freire.indd 128 09-12-16 11:20

De las varias facultades de fiscalización otorgadas a la comisión legislativa especializada, quizás la más trascendental es la de sustanciar el juicio político en contra de funcionarios públicos de alto nivel, entre los que los ministros son los más visibles. Por ello, en este capítulo concentramos el análisis empírico en observar los casos de interpelación a ministros, diferenciando entre los procesos que culminaron en la censura del secretario de Estado, los que ratificaron su inocencia y aquellos en los que la Comisión no dio paso al enjuiciamiento propiamente dicho por parte del pleno de la legislatura. Sobre este último caso, hemos presentado evidencia empírica de que entre 1979 y 2006 la Comisión fue un espacio por el que fluyeron hacia el pleno de la legislatura la gran mayoría de las peticiones de juicio político, mientras que a partir de 2008 el efecto ha sido exactamente el contrario: la Comisión archivó prácticamente todos los intentos de fiscalización a los ministros del Presidente Correa.

Más allá del análisis institucional y de rendimientos de la Comisión que en este capítulo hemos planteado, una de las ideas clásicas de la teoría política que se ve reafirmada con los hallazgos empíricos del caso ecuatoriano es que la concentración del poder entre pocos actores tiene una diversidad de efectos nocivos, entre ellos el paulatino debilitamiento del mutuo control entre poderes del Estado. No obstante, es necesario marcar los límites de la relación existente entre distribución del poder político y control de la actividad desarrollada por el Presidente, la legislatura o las altas cortes de justicia. Nuestra propuesta en ese sentido es que tanto la concentración absoluta de poder como su atomización son perjudiciales para el control político. En términos analíticos existiría una relación curvilínea en la que, a medida que aumenta la fragmentación del poder se incrementaría también la fiscalización hasta un punto de inflexión, a partir del cual la mayor dispersión del poder derivaría en un descenso en la capacidad de control político.

La búsqueda del justo medio aristotélico, por tanto, es el ejercicio de la política de cara a mejorar los sistemas de fiscalización y control político. Para ello, la implementación de diseños institucionales orientados a dichos fines y la adaptación de las preferencias y expectativas de los actores políticos en la misma dirección son parte esencial de la discusión académica y también de los hacedores de políticas públicas. Aunque se ha discutido mucho sobre la mutua interacción entre actores y reglas de juego y lo perjudicial que puede ser concentrar el análisis

Freire.indd 129 09-12-16 11:20

exclusivamente en la esfera normativa o en la de orden positivo, el deficitario estado en el que se encuentra la fiscalización y el control político en Ecuador y buena parte de los países de América Latina dan cuenta de que las soluciones están aún por llegar. Dado que América Latina es una de las regiones en las que se concentran los mayores niveles de corrupción del mundo, es prioritaria la reinserción de la temática discutida en este capítulo en las agendas de trabajo tanto de investigadores sociales como de actores políticos y organizaciones del tercer sector. Al final, la debilidad de los procesos de fiscalización y control político y el combate a la corrupción no son sino dos aspectos de una misma problemática compartida por buena parte de las democracias latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

Basabe-Serrano, S., Polga-Hecimovich, J. y Mejía Acosta, A. (2013, 25-27 de septiembre). *Ministers and the Goldilocks Effect: Presidential Stakes, Performance Extremes, and Cabinet Volatility in Ecuador»*. Ponencia presentada al Séptimo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, Colombia.

Cameron, C. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.

Cox, G.W., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico, 41*(163), 373-393.

Diario *El Comercio*, Quito.

Diario *El Universo*, Guayaquil.

Freidenberg, F. (2012). Ecuador 2011: revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político. *Revista de Ciencia Política, 32*(1), 129-150.

Mejía Acosta, A. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. New York: Routledge.

Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society, 53*(2), 87-111.

Pachano, S. (2010). Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política, 30*(2), 297-317.

Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO.

Peters, B.G. (2011). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Bloomsbury Publishing USA.

Freire.indd 130 09-12-16 11:20

Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política, 33*(1), 135-160.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Freire.indd 131 09-12-16 11:20